

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**ANDRÉ FRANCISCO MATSUNO DA FROTA**

**O BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NOS ANOS  
1990: UMA INTERPRETAÇÃO RACIONALISTA**

**CURITIBA**

**2013**

**ANDRÉ FRANCISCO MATSUNO DA FROTA**

**O BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NOS ANOS  
1990: UMA INTERPRETAÇÃO RACIONALISTA**

**Dissertação apresentada ao curso de  
pós-graduação em Ciência Política, na  
linha de pesquisa em política externa.  
Departamento de Ciência política, setor  
de Ciências Humanas.**

**Orientador: Prof. Dr. Alexsandro  
Eugênio Pereira.**

**CURITIBA**

**2013**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

## ATA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de defesa de dissertação para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. No dia 22 de Novembro de 2013, às 16:30 horas, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, composta pelos Professores Doutores Feliciano de Sá Guimarães - UFPR, Gustavo Biscaia de Lacerda – UFSC e Alexsandro Eugênio Pereira - UFPR (orientador e presidente da Banca Examinadora), com a finalidade de julgar a dissertação do(a) candidato(a) **ANDRÉ FRANCISCO MATSUNO DA FROTA**, intitulada *"O BRASIL NO CONSELHO DA NAÇÕES UNIDAS NOS ANOS 1990: UMA INTERPRETAÇÃO RACIONALISTA."* O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela Coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa feito pelo orientador Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira. Após haver analisado o referido trabalho e arguido o(a) candidato(a), os membros da banca examinadora deliberaram pela "...*aprovado*..." do(a) acadêmico(a), com nota *8,5* e conceito *B*, habilitando-o ao título de Mestre em Ciência Política.



Curitiba, 22 de Novembro de 2013.

Prof. Dr. Feliciano de Sá Guimarães

Prof. Dr. Gustavo Biscaia de Lacerda

*Alexsandro Eugênio Pereira*  
Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira  
(orientador e presidente)

## AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos são destinados à natureza compassiva dos seres humanos. Os mais próximos e os mais distantes, sem os quais seria imponderável a vida em sociedade.

Aos meus familiares,

Maria Helena, Ruy da Frota, Leonardo Frota.

Tios e tias, primos e primas.

À meu filho Francisco Vivá.

Aos amigos próximos,

Jony, JP, Cacs, Guilherme, Bitela, Pedofilipe, Dante,

Aos Geógrafos,

Marcos Torres, Diogo Neves, Marcelo Rakssa, Camila Jorge, Polyana,

Aos meus colegas de mestrado,

Leonardo Mercher, Caroline Cordeiro e demais colegas do Nepri.

Aos meus colegas da Uninter, em especial minha coordenadora Karla Gobo, pelo acolhimento, profissionalismo e compreensão.

Ao colega de pesquisa e parceiro intelectual, George Sturaro.

Ao amigo Leandro Bamberg, pela revisão e incentivo nos últimos trechos do caminho,

Aos meus alunos da Uninter, sem os quais não poderia ter debatido ideias cruciais para o trabalho,

Ao meu orientador, Alexsandro Eugênio, pela disposição incessante, paciência, ponderação e sensibilidade com as contradições de seu orientando,

Aos professores do departamento de ciência política,

Aos mentores espirituais,

Lama Padma Samtem, Lama Ridzing, Lama Yeshe,

Aos meus inimigos, sem os quais estaria estagnado .

Todos foram companheiros diretos, ainda que invisíveis para o leitor, nas palavras escritas nessa dissertação.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - VOTOS DO BRASIL NO CSNU EM 1993.....	73
QUADRO 2 - VOTOS DO BRASIL NO CSNU EM 1994.....	74
QUADRO 3 - VOTOS DO BRASIL NO CSNU EM 1998.....	75
QUADRO 4 - VOTOS DO BRASIL NO CSNU EM 1999.....	76
QUADRO 5 – NÚMERO TOTAL DE ABSTEÇÕES DO BRASIL + P-5.....	77
QUADRO 6 - PRIMEIRA FASE DE ENGAJAMENTO DO BRASIL NO CSNU.....	86
QUADRO 7 - SEGUNDA FASE DE ENGAJAMENTO DO BRASIL NO CSNU.....	87

## LISTA DE SIGLAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

C-34 (C-33) – Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz. Criado em 1965 com 33 membros, foi conhecido originalmente como C-33, passando à designação C-34 em 1988, a qual mantém até hoje

CCP – Comissão de Construção da Paz

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DOMREP – Missão do Representante do Secretário-Geral na República Dominicana

DPKO – Departamento de Operações de Manutenção da Paz

ECOSOC – Conselho Econômico e Social

E-10 – Os dez membros eletivos do Conselho de Segurança

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Força Multinacional Interina no Haiti, estabelecida pela Resolução 1529 (2004)

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

IBAS – Foro Índia-Brasil-África do Sul

INTERFET – Força Internacional para Timor-Leste

LDN – Liga das Nações

MD – Ministério da Defesa

MINURCAT – Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade

MINUSTAH – Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti

MNA – Movimento dos Países Não Alinhados

MONUC – Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo

MRE – Ministério das Relações Exteriores

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUC – Missão das Nações Unidas na República do Congo

ONUMOZ – Operação das Nações Unidas em Moçambique

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

P-3 – Membros permanentes ocidentais do Conselho de Segurança: EUA, Reino Unido e França

P-5 – Membros permanentes do Conselho de Segurança: EUA, Reino Unido, China, Rússia e França

PCCs – Países contribuintes de policiais

PDD-25 – Decisão Diretiva Presidencial 25, de 3/5/1994, dos EUA

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas

SNA – Aliança Nacional Somali

SOFA – Acordo sobre *Status* da Força

TCCs – Países contribuintes de tropas

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TPI – Tribunal Penal Internacional

UA – União Africana

UE – União Europeia

UNAMIR – Missão das Nações Unidas em Ruanda

UNAMSIL – Missão das Nações Unidas em Serra Leoa

UNAVEM III – Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III

UNCIO – Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

UNDOF – Força de Desengajamento das Nações Unidas

UNEF – Força de Emergência das Nações Unidas (1956-1967)

UNEF II – Segunda Força de Emergência das Nações Unidas (1973-1979)

UNFICYP – Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre

UNIFIL – Força Interina das Nações Unidas no Líbano

UNIPOM – Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão

UNITA – União para a Libertação Total de Angola

UNITAF – Força Tarefa Unificada

UNMEE – Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia

UNMIK – Missão de Administração Interina das Nações Unidas em Kosovo

UNMISSET – Missão das Nações Unidas de Assistência ao Timor-Leste

UNMIT – Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste

UNMOGIP – Grupo de Observação das Nações Unidas na Índia e no Paquistão

UNMOVIC – Comissão das Nações Unidas de Monitoramento, Verificação e Inspeção

UNOGBIS – Escritório das Nações Unidas de Construção da Paz em Guiné-Bissau

UNOSOM I e II – Operação das Nações Unidas na Somália

UNOTIL – Escritório das Nações Unidas em Timor-Leste

UNPROFOR – Força de Proteção das Nações Unidas

UNSF – Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental

UNTAET – Administração de Transição das Nações Unidas em Timor-Leste

UNTAG – Grupo das Nações Unidas de Apoio à Transição

UNTSO – Organização das Nações Unidas para Supervisão da Trégua

UNYOM – Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



## RESUMO

O estudo apresentado teve por objetivo explorar a consistência da tese grociana/racionalista, de inserção multilateral brasileira. O objeto foi o regime de segurança coletiva das Nações Unidas, nos anos 1990. O problema de pesquisa está na ausência estudos dirigidos à política externa no Conselho de Segurança, que estabelecem diálogo, com a teoria de relações internacionais. A hipótese adotada pela dissertação, parte da afirmação de Celso Lafer (2001) de que “o Brasil é uma potência média, com constantes grocianas de atuação multilateral”. O roteiro da pesquisa iniciou: a) mediante a investigação dos fundamentos teóricos do grocianismo/racionalismo, derivado de Martim Wight e Hedley Bull; b) em seguida, foi desenvolvido uma discussão com a literatura de política externa, em especial com Fonseca (1998), Lessa Couto e Farias (2010), Pinheiro (2000) e Cervo (2009); c) encerra com uma análise dos discursos, dos votos e do engajamento nas operações de paz. Em conjunto, foi realizada pesquisa quantitativa dos discursos, quantitativa dos votos, qualitativa das abstenções adotadas pelo Brasil, e quantitativa das operações de paz. Os resultados demonstraram a opção pelo multilateralismo e a influência de pressupostos grocianos de atuação. Os discursos revelaram a predominância das expressões comunidade internacional, quando comparados a outros indicadores. As votações demonstraram convergência com as posições da sociedade internacional. Em especial, as abstenções revelaram uma compreensão pluralista da sociedade internacional, derivados dos casos de Ruanda e do Haiti. Enfim, o envio de tropas evidenciou um incremento da participação do país no mecanismo de segurança. O conjunto de resultados encontrou evidências da influência de pressupostos grocianos na relação do Brasil com o mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas.

## **ABSTRACT**

The present study aimed to explore the consistency of the Grotian/Rationalist thesis of Brazilian multilateral participation. The object was the collective security system of the United Nations in the 1990s. The research problem is the absence of studies directed to foreign policy in the Security Council, which establish dialogue with the international relations theory. The dissertation adopted hypothesis comes from Celso Lafer's (2001) statement that "Brazil is a middle power, with constant grocians of multilateral action." The research's roadmap began a) by investigating the theoretical foundations of grocianism/rationalism derived from Martin Wight and Hedley Bull, b) then a discussion was developed with the foreign policy literature, especially with Fonseca (1998), Lessa Couto and Faria (2001), Pinheiro (2000) and Cervo (2009) c) concludes with an analysis of speeches, voting and engagement in peace operations. Together, we performed quantitative research of speeches, quantitative research of voting, qualitative research of abstentions adopted by Brazil, and quantitative assessment of peacekeeping operations. The results demonstrated the choice of multilateralism and the influence of grocians assumptions of acting. The speeches reveal the predominance of international community expressions when compared to other indicators. Polls have shown convergence with the positions of the international society. In particular, the abstentions revealed a pluralist understanding of international society, derived from the cases of Rwanda and Haiti. Ultimately, sending troops showed an increase in the participation of the country in the safety mechanism. The set of results showed the influence of grocians assumptions in the relationship between Brazil and the collective security mechanism of the United Nations.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS</b>	<b>17</b>
2.1 MARTIN WIGHT E AS TRÊS TRADIÇÕES DE INTERPRETAÇÃO	22
2.1.1 A negativa realista à Sociedade Internacional	25
2.1.2 A negativa revolucionista à Sociedade Internacional	27
2.1.3 A afirmativa racionalista à Sociedade Internacional	29
2.2 HEDLEY BULL E A SOCIEDADE INTERNACIONAL MINIMALISTA	32
2.2.1 As concepções pluralistas e solidaristas da sociedade internacional	36
2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	39
<b>3 O GROCIANISMO E A LITERATURA DE POLÍTICA EXTERNA</b>	<b>41</b>
3.1 GELSON FONSECA JR. E TULLO VIGEVANI, MARCELO DE OLIVEIRA E RODRIGO CINTRA	41
3.2 ANTÔNIO CARLOS LESSA, LEANDRO FREITAS COUTO, ROGÉRIO FARIAS	44
3.3 LETÍCIA PINHEIRO	47
3.4 AMADO LUIZ CERVO	51
3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	57
<b>4 OS DISCURSOS DO BRASIL NO CSNU ENTRE 1991 E 1999</b>	<b>64</b>
4.1 (SEÇÃO 1) ASPECTOS METODOLÓGICOS	65
4.2 (SEÇÃO 2) OS REGISTROS CONCEITUAIS DO BRASIL NO CSNU	68
4.3 (SEÇÃO 3) OS VOTOS DO BRASIL NOS BIÊNIOS DE 1993-1994 E DE 1998-1999	71
4.4 (SEÇÃO 4) A ANÁLISE QUALITATIVA DAS ABSTENÇÕES DO BRASIL NO CSNU	77
4.4.1 O voto brasileiro em relação ao genocídio em Ruanda. (Resolução nº 929)	77
4.4.2 O voto brasileiro em relação à operação MNF no Haiti (Resoluções nº 904, 944, 948 e 964)	81

4.5 (SEÇÃO 5) O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ .....	85
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>94</b>
<b>OBRAS CONSULTADAS .....</b>	<b>98</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O regime de segurança coletivo, criado no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), na conferência de São Francisco, foi desenhado para administrar os conflitos internacionais e preservar a paz e a segurança mundial. O CSNU é o único órgão de âmbito mundial, com capacidade para coordenar ações relativas a ameaças a paz, ruptura da paz e atos de agressão, conforme o capítulo VII da Carta da ONU (1945). O Estado brasileiro, junto com o Japão, foi o País que assumiu o maior número de vezes – 10 vezes – o assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Brasil possui um repertório de posições e de ações acumuladas de 20 anos, no total: desde a criação da ONU, o assumiu em 1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99, 2004-05 e 2010-11 (JUBILUT, 2010, p. 139).

A análise das posições defendidas pelos governos brasileiros, nas crises administradas pelo CSNU, é de relevância central para a compreensão da política externa brasileira, no campo de segurança internacional. A maneira como os governos se posicionaram perante as resoluções aprovadas ou vetadas, pelo CSNU, possibilita a compreensão da mentalidade brasileira no que diz respeito ao regime de segurança coletivo das Nações Unidas. O acumulado histórico de decisões, de posicionamentos e de ações, adotado pelo Estado brasileiro, representa a capacidade que o Brasil detém de analisar e propor soluções para os conflitos internacionais. A legitimidade do Brasil, como um possível membro permanente da organização, depende, em certa medida, da capacidade de resposta da diplomacia brasileira perante as crises enfrentadas pelo regime de segurança coletivo das Nações Unidas.

O ressurgimento do interesse pelas ações do Conselho de Segurança ocorreu a partir da “desparalisa” do órgão em 1991, ano que coincide com o início do recorte temporal escolhido para ser analisado. O período teve seu início quando os cinco membros permanentes do órgão (P-5) aprovaram a resolução 678<sup>1</sup>, que autorizou a operação “*Desert Storm*”. A coalizão formada por 32 países, incluindo o P-5, rompeu a paralisa em que o CSNU se encontrava desde 1945, ano de sua criação. Entre esse ano e o ano de 1991, quando foi aprovada a resolução 678, o órgão esteve, em sua quase totalidade, impedido de exercer a função a ele atribuída pela Carta das Nações Unidas. O fim da Segunda Guerra Mundial transformou o sistema internacional em dois eixos

---

<sup>1</sup> Adotada em 29/11/1990.

antagônicos. Este dualismo esteve presente na condução do CSNU até o ano de 1991. O fim da URSS e a emergência da Rússia abriram novas possibilidades para a atuação do órgão. A década de 1990, portanto, representa esse novo período, que não se diferencia completamente do período anterior<sup>2</sup>, mas que muda a lógica dualista presente na Guerra Fria.

A “desparalisa” do órgão pode ser observada pela FIGURA 1, que demonstra o baixo volume de resoluções aprovadas pelo conselho até o ano 1991, quando ocorreu uma mudança abrupta nas atividades do órgão. Nessa data, 42 resoluções foram aprovadas e nenhum veto foi proferido em contraste com o primeiro ano de atividade do órgão, em que apenas 15 resoluções foram aprovadas e nove foram vetadas. Ao longo de quarenta e cinco anos de atividade (1946-1991) o número máximo de resoluções aprovadas em um ano de trabalho completo foi 29. Apenas em 1990 ocorreu um aumento significativo dos trabalhos, que culminou em 1991 com a operação *Desert Storm*. O ano de 1991, portanto, representa o início de um novo paradigma institucional do órgão. Entre esse ano e o final da década de 1990 o Brasil esteve presente no CSNU em duas ocasiões: biênio de 1993-94 e de 1998-1999 – as gestões dos membros não permanentes ocorrem em períodos de dois anos. Durante esses anos a política externa brasileira engajou-se ativamente nos trabalhos do órgão.

Esse engajamento é o objeto de estudo escolhido pela dissertação. Neste sentido, destaca-se, por um lado, a relevância acadêmica da pesquisa com relação à sistematização dos discursos, dos votos e das ações, como um bloco unificado de investigação e, por outro lado, o entendimento da maneira como o Estado brasileiro se posicionou, dessa forma, auxiliando na construção de uma interpretação teórica para a inserção<sup>3</sup> do Brasil no órgão.

---

<sup>2</sup> A “desparalisa” do CSNU é relativa. A mudança do sistema internacional não foi acompanhada de uma reforma da Carta da ONU. Os países que possuem o poder de veto permanecem com esse direito. Existe um acordo tácito entre os membros permanentes, para a não utilização desse instrumento. Entretanto, entre 1996 e 2005 o veto foi utilizado 15 vezes (GRÁFICO 1).

<sup>3</sup> O termo inserção está sendo entendido como o conjunto de discursos e votos no CSNU, bem como, o envio de tropas para as operações de paz. A ressalva é justificada devido ao termo ser utilizado por Cervo (2008) como uma combinação de três níveis de análise, diplomacia, política externa e relações internacionais.

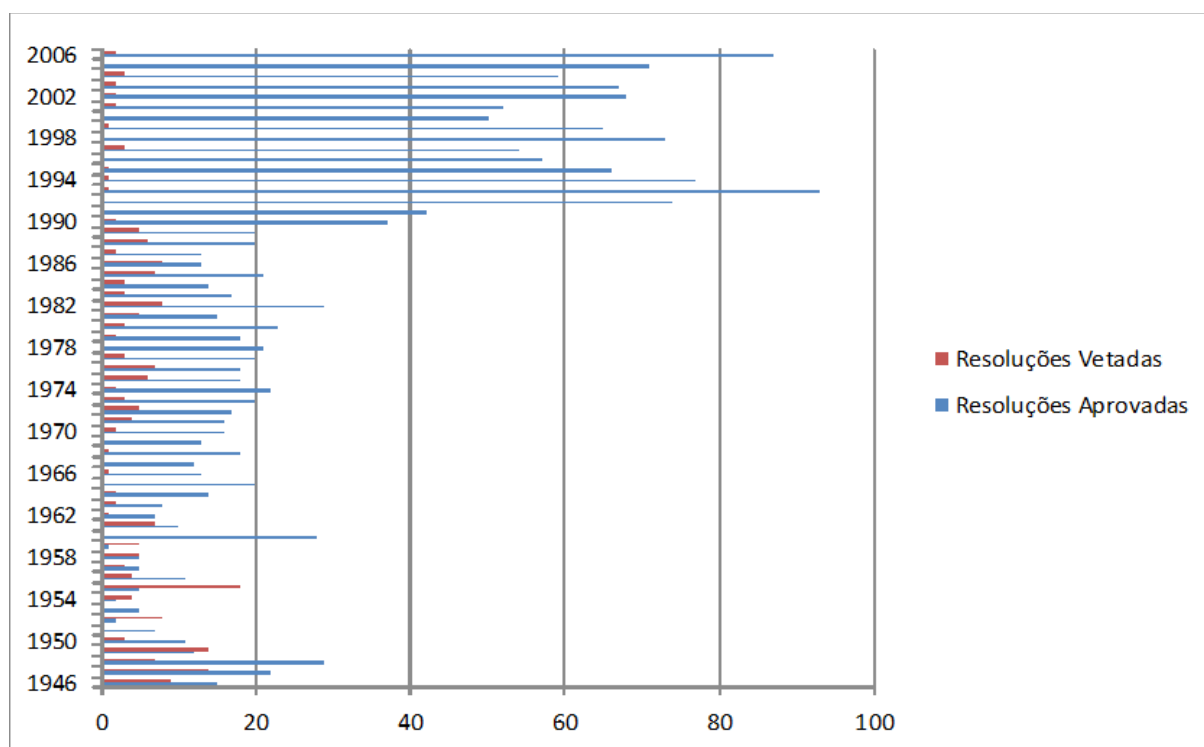


FIGURA 1- RELAÇÃO ENTRE RESOLUÇÕES VETADAS E APROVADAS

FONTE: LOWE *et al.* (2008)

A interpretação supracitada, portanto, é o problema de pesquisa selecionado por esta dissertação. O conjunto de discursos e de votos, assim como o envio de tropas militares ao exterior, formam o conjunto de atos adotados pelo Estado brasileiro em relação à segurança multilateral global. O quebra-cabeça está na tarefa de identificar os fundamentos teóricos das opções adotadas pelo Brasil em suas decisões no Conselho.

A hipótese adotada como ponto de partida da pesquisa foi extraída da obra do professor Celso Lafer (2009). Argumenta-se que o Brasil possui a identidade internacional de uma potência média, de escala continental, com constantes grocianas de atuação multilateral. A proposição contém um amplo espectro de termos, com possibilidades de investigação teórica. Os conceitos de identidade, de potência média, de território e de grocianismo permitiriam, de maneira individualizada, uma pesquisa independente. A opção adotada selecionada nesta dissertação está centrada na noção de constantes grocianas de atuação multilateral. Os demais conceitos serão utilizados como suporte analítico e complementar ao objeto principal: o grocianismo nas posições do Brasil no CSNU.

O recorte temporal escolhido coincide com a revalorização do mecanismo de segurança coletivo, conforme demonstrado pelo GRÁFICO 1. A década de 1990, portanto,

pode ser entendida como uma unidade analítica adequada para testar a hipótese supracitada, mediante a investigação dos discursos, dos votos e das ações adotadas pelo Brasil. Em especial, o conceito de grocianismo foi selecionado para ser analisado na década de 1990. O termo “constantes”, presente na expressão “constantes grocianas”, demandaria uma análise de toda a atuação do Brasil no âmbito multilateral. O recorte selecionado, porém, tem por objetivo demonstrar se a hipótese confirma-se no CSNU e, em especial, nos anos 1990.

A estrutura da dissertação foi estabelecida com base na necessidade de explorar a hipótese definida por Lafer (2009), mediante a exposição e análise de seus fundamentos teóricos, vinculados à escola inglesa por meio do conceito de grocianismo. Deste modo, o primeiro capítulo teve por objetivo apresentar a composição teórica, a qual possui o ponto de partida neste autor, de modo a explorar as bases conceituais de sua tese. Este recuo analítico permitiu constituir uma definição de maior abrangência e, também, incrementar com maior precisão conceitual a análise empírica realizada no terceiro capítulo.

O segundo capítulo estabelece uma discussão com a literatura de política externa brasileira. Os autores foram selecionados mediante pesquisa nos veículos de divulgação do campo de estudos. Os autores, Gelson Fonseca Jr. (1998), Lessa, Couto e Farias (2010), Letícia Pinheiro (2000) e Cervo (2009), representam os marcos teóricos escolhidos para o diálogo. A literatura apresenta interpretações de grande abrangência para os anos 1990. O objetivo deste capítulo foi explorar às zonas de contato entre a hipótese, derivada de Lafer (2001), e as proposições encontradas por esses autores.

O terceiro capítulo procurou dividir a inserção do Brasil em quatro dimensões de interação: 1) análise quantitativa dos discursos dos representantes do Brasil no órgão; 2) análise quantitativa dos votos adotados pelo Brasil; 3) análise qualitativa das abstenções; 4) análise quantitativa da atuação do Brasil nas operações de paz. Em conjunto, as quatro dimensões de atuação procuraram cobrir as múltiplas formas de relação da política externa, com o mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas.



## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A presente análise teórica tem por objetivo investigar os fundamentos da hipótese desenvolvida, em maior detalhe, no trabalho escrito por Lafer (2009), segundo a qual o “[...] Brasil é uma potência média, de escala continental, com constantes grocianas de atuação multilateral”. Da referida hipótese, o maior interesse para este trabalho está relacionado ao estudo das “[...] constantes grocianas de atuação multilateral”, sendo que o significado da expressão “[...] potência média de escala continental” será considerada, apenas, como uma informação complementar ao desenvolvimento teórico do grocianismo.

Assim, a sequência da exposição aqui adotada será:

- a) descrição da maneira com que Lafer demonstra a evolução do conceito de grocianismo na política externa brasileira;
- b) apresentação detalhada do que significa uma postura grociana de inserção, tal como entendida por Martin Wight e seus comentadores;
- c) verificação da contribuição de Hedley Bull para a análise da sociedade internacional; e
- d) estudo da divisão entre duas concepções de sociedade internacional: a pluralista e a solidarista.

O uso da noção “constantes grocianas de atuação multilateral” faz referência ao modelo de conduta adotado pelo Brasil na II Conferência de Paz, em 1907, na Haia. A representação diplomática foi conduzida pela ação de Ruy Barbosa, e, segundo Lafer, inaugura uma tradição de política externa. A racionalidade e o estilo de conduta empregados por Barbosa transcendem a dicotomia de inserção internacional realista/idealista e, por isso, constitui uma postura grociana. Lafer estabelece uma injunção entre a ação de Ruy Barbosa e o paradigma de análise grociano, conhecido também como racionalista<sup>4</sup>. A injunção cria uma ponte entre a prática da política externa brasileira e a escola inglesa de relações internacionais. A combinação destas dimensões é a maneira encontrada por Lafer para identificar as linhas de continuidade na inserção multilateral do Brasil. Ambas as dimensões permitem uma articulação entre a teoria,

---

<sup>4</sup> O racionalismo é uma denominação criada por Martin Wight (1987). Outro uso da palavra racionalismo ocorre em um artigo lançado por Keohane (1988 *apud* NOGUEIRA; MESSARI, 2005), em que o autor adverte para um debate entre racionalistas e reflexivistas. Neste artigo, o racionalismo está sendo entendido como um paradigma presente tanto na teoria realista como na teoria liberal. O uso do termo, tal como Martin Wight estabeleceu, refere-se a uma perspectiva que rompe com a divisão clássica entre realismo e idealismo, identificando um caminho intermediário entre as duas tradições. Neste sentido, racionalismo é um sinônimo para o termo grocianismo.

baseada na escola inglesa, e a realidade da atuação multilateral brasileira<sup>5</sup>, sendo que esta contém um acumulado histórico fértil para a identificação da variável dependente da pesquisa.

Ao analisar a conduta de Ruy Barbosa na II Conferência de Paz, como uma estreia brasileira em fóruns multilaterais de representação, Lafer está afirmando que a curta aparição de Barbosa pode ter deixado uma herança favorável ao fortalecimento das regras e, portanto, do direito nas relações internacionais. Haia foi o cenário para a reivindicação de um espaço de autonomia e de igualdade entre as nações, no qual Ruy Barbosa, baseando-se no conceito de igualdade jurídica entre os Estados, criticou a elitização da governança internacional, centrada em torno das grandes potências, e defendeu o recurso à arbitragem como um método para evitar a sequência de acontecimentos após a Primeira Guerra Mundial. É o que demonstra a citação:

Com efeito, na II Conferência de Paz, que assinala o momento inaugural da presença brasileira em foros internacionais, o Brasil republicano, pela voz de Ruy Barbosa, com o apoio de Rio Branco, reivindicou, fundamentado na igualdade jurídica dos Estados, um papel na elaboração e aplicação das normas que deveriam reger os grandes problemas internacionais da época, questionando, assim, a lógica das grandes potências. Na Haia e levando em conta a ideia da promoção da paz que inspirou a convocação da Conferência, Ruy Barbosa também sugeriu, na linha da Constituição de 1891, o recurso à arbitragem como meio de evitar a guerra e propôs que se considerasse juridicamente inválida a alienação de território imposta pelas armas. (LAFER, 2009, p. 68).

No entender de Lafer, as intervenções de Barbosa na Haia demonstram sintonia entre os ideais republicanos defendidos no plano doméstico e a sua reivindicação por uma maior democratização no plano internacional. Apoiando-se em Bolívar Lamounier<sup>6</sup>, o autor entende a intervenção de Barbosa como uma “[...] prática institucional, voltada para a construção de um espaço democrático, superador dos males e imperfeições da primeira república.” (LAFER, 2009, p. 69). Neste raciocínio, compreende que Barbosa deixa um legado para a estruturação de democracias estáveis, por meio do “Direito como meio para um fazer político-institucional” (LAFER, 2009, p. 70). Segundo ele, é possível identificar um paralelismo entre a conduta de Ruy Barbosa no plano interno e no internacional.

Lafer aponta a atuação de Barbosa como geradora de uma valorização da função

---

<sup>5</sup> Ao descrever a atuação multilateral do Brasil a pesquisa limitou-se a estudar a atuação extra-hemisférica. A ressalva é válida devido ao termo ser usado, também, em sua versão regional pela literatura.

<sup>6</sup> Lafer refere-se à obra: LAMOUNIER, Bolívar. Ruy Barbosa, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

das regras nas relações internacionais e, por isso, como embrião do estilo grociano de atuação. Neste sentido, a origem da expressão grocianismo na política externa brasileira remonta aos objetivos gêmeos de reduzir o déficit democrático do sistema internacional e de aumentar a participação do Brasil nos tabuleiros de negociação das grandes potências, mediante o recurso ao arbitramento, ou melhor, a diplomacia. É possível identificar uma dupla finalidade e um método de atuação:

A ação de Ruy na Haia – e este é o meu ponto – é não só congruente com a sua prática política e a relevância de seu legado no plano interno, como também representou, no plano externo, um fazer diplomático precursor do tema e do processo de democratização do sistema internacional. É por este motivo que o alcance da Haia em matéria de conduta diplomática, transcende a dicotomia idealismo/realismo e se insere no âmbito do estilo de ação grociana, que a meu ver inspira a política externa brasileira no século XX. (LAFER, p. 70, 2009).

Os fundamentos da atuação na Haia foram aprofundados na II Conferência de Paz de Paris, em 1919, na qual a orientação da política externa adquiriu “clareza conceitual”. A Conferência, que forneceu as bases para a redação do Tratado de Versalhes e ao Pacto da Sociedade das Nações, introduziu no artigo 1º a distinção entre potências com “interesses gerais” e com “interesses particulares”<sup>7</sup>. Esta distinção vinculava EUA, França, Inglaterra, Itália e Japão a todas as sessões e comissões da Liga, e os demais Estados apenas a fóruns específicos. A dicotomia excluía o Brasil da possibilidade de participação na elite decisória da sociedade internacional ao identificá-la como uma potência com “interesses particulares” (LAFER, 2009).

É precisamente o desencaixe do estado brasileiro diante desta classificação a origem da argumentação de Pandiá Calógeras, delegado do Brasil em Paris. De acordo com Calógeras, a não inclusão do Brasil era ilógica, uma vez que o princípio inspirador do Pacto, baseado nos 14 pontos de Wilson, afirmava o conceito de igualdade das Nações. A postura crítica da delegação brasileira chegara ao seu extremo, em termos materiais, com a retirada do Brasil do Conselho temporário da Liga, após a inclusão da Alemanha.

A imprecisão em considerar o Brasil como uma grande potência, assim como um Estado restrito a “interesses específicos”, estabeleceu uma abertura analítica para a definição teórica e, também, diplomática de potência média. Lafer buscou no conceito de

<sup>7</sup> Lafer (2009, p. 72) está se referindo à distinção criada por Martin Wight em *A Política do Poder*, ou no original “Power Politics (edited by Hedley Bull and Carsten Holbrand), N. York, Holmes and Meir, 1979, p. 50; *System of States* (edited with an introduction by Hedley Bull), Leicester, Leicester University Press, 1977, p. 136-141; cf. Igualmente, Hedley Bull, *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*, London, Mac Millan Press, 1977, cap. 9; Stanley Hoffmann, *Organisations Internationales et Pouvoirs Politiques des Etats*, Paris, Colin, 1954.”

Giovanni Botero uma solução para a dúvida teórica, assim como um discurso de Ruy Barbosa na Haia, para a definição diplomática. A primeira, dada por Botero, aponta as potências médias como Estados menos propícios a suscitarem competições geoestratégicas globais, por um lado, e serem pouco suscetíveis à violência, por outro. Já a definição de Ruy Barbosa segue transcrita:

Entre os que imperavam na majestade da sua grandeza e os que se encolhiam no receio da sua pequenez, cabia inegavelmente, à grande república da América do Sul um lugar intermédio, tão distante da soberania de uns como da humildade de outros. Era essa posição de meio termo que nos cabia manter, com discrição, com delicadeza e com dignidade. (BARBOSA *apud* LAFER, 2009, p. 74).

Em termos teóricos, pode-se identificar uma compatibilidade entre a noção de “via média” e de “potência média”, tal como definida por Wight e por Lafer, respectivamente. Ocorre um paralelismo nos conceitos, uma vez que representam posições intermediárias, seja pela necessidade de adequação teórica aos paradigmas de análise clássicos (realismo-idealismo), seja como condição material do estado brasileiro no sistema internacional. Ou seja, o fato de o Brasil ser considerado uma potência média representa um desafio teórico ao enquadramento em ambos os extremos da teoria de relações internacionais. Assim, esta condição exige uma teoria explicativa intermediária, tal como fornecida pela escola inglesa.

A inadequação aos extremos do realismo e do idealismo, assim como de Estados com interesses gerais e específicos, não impedem que a política externa detenha uma *world view* de um *monster country*. As expressões, cunhadas por Henry Kissinger em conversas com diplomatas brasileiros na década de 1970<sup>8</sup> – retiradas da obra de George F. Kennan (1993)<sup>9</sup>, “Around the Cragged Hill, A personal and Political Philosophy” –, incluem o Brasil na categoria de um Estado com território monstruoso, assim como os EUA.

De fato, ambos os países são o quinto e o quarto maiores do mundo em área física, respectivamente. No entanto, o fato de possuir uma *world view*, no caso brasileiro, configura uma “dupla inserção” histórica (LAFER, 2009, p. 41). Por um lado, está situado no hemisfério ocidental, logo é um *monster country* do ocidente; por outro lado, é um país

---

<sup>8</sup> O livro de Henry Kissinger, “Years of Renewal” (1999), da editora Weidenfeld and Nicolson, Londres, é citado por Lafer (2009) na página 24.

<sup>9</sup> George F Kennan, no livro “Around the Cragged Hill – A personal and Political Philosophy” (1993), da editora Norton, N. York, é citado por Lafer (2009) na página 23.

que não atingiu um alto grau de desenvolvimento. Ambas as características, indissociáveis, fazem com que o Brasil seja um “outro ocidente”, no dizer de Merquior (1993 apud LAFER, 2009)<sup>10</sup>.

Neste sentido, subscreve os valores da cultura ocidental, mas representa uma vertente crítica desta cultura também – em especial, no que diz respeito à distribuição da riqueza e do Direito ao desenvolvimento. A “dupla inserção” representa este engajamento favorável aos valores políticos da sociedade internacional, porém é crítico à ordem econômica desta sociedade.

A “dupla inserção”, como menciona Lafer (2009), pode ser entendida como um tipo ideal de conduta externa do Brasil, historicamente formada, no nível ideacional, pela interação entre duas personalidades-chave na política externa da Primeira República: Ruy Barbosa e José da Silva Maria Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco. O autor aponta uma sequência de telegramas entre o chanceler e seu delegado na Haia como evidência do aval positivo do Barão para com a conduta de Ruy.

Com efeito, o conhecido senso realista de avaliação do Barão endossava o estilo de atuação do delegado na Haia: “Como lembra Américo Jacobina Lacombe, os 150 despachos telegráficos de Ruy e as respectivas 150 respostas de Rio Branco são reveladores da presença diretiva do Chanceler num foro propício para a ação de Ruy.” (LAFER, 2009, p. 70). O endosso do Barão para com a atuação extra-hemisférica multilateral impediu uma individualização do estilo de atuação grociano na figura de Ruy devido à formalização e à socialização do estilo de conduta destes atores.

O legado institucional pode ser identificado na constitucionalização dos princípios de política externa presentes nos seguintes dispositivos e suas respectivas constituições: proibição da guerra de conquista, na Constituição de 1891, art. 88, Constituição de 1934, art. 4º, Constituição de 1946, art. 4º, Constituição de 1967, art. 7º, e Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 7º; restrição da atividade nuclear para fins pacíficos, Constituição de 1988, art. 21, XXIII a, conjugado com o art. 4º, VI, que contempla o princípio da defesa e da paz; reconhecimento do valor da arbitragem como meio pacífico de solução de contenciosos internacionais, na Constituição de 1891, art. 34, Constituição de 1934, art. 4º, que foi complementado na Constituição de 1946 pela referência à utilização de “órgão internacional de segurança”, referindo-se aos órgãos internacionais

---

<sup>10</sup> Lafer (2009), na página 40, cita o artigo de José Guilherme Merquior, “El outro ocidente”, disponível em: Felipe Arocena e Eduardo de León (org.), *El complejo de Prospero – Ensayos sobre Cultura, Modernidad y Modernización em America Latina*, Montevideo, Vintén Editora (1993), p. 109-110.

de solução de controvérsias, notadamente o CSNU; cooperação com organismos regionais nas negociações diretas para solução de conflitos internacionais, na Constituição de 1967 e emenda Constitucional nº 1, de 1969 (LAFER, 2009, p. 48).

A sequência de dispositivos supracitada demonstra a trajetória histórica deste legado nas constituições do Brasil. A Constituição de 1988 resume, no art. 4º, estes princípios: 1) independência nacional; 2) prevalência dos direitos humanos; 3) autodeterminação dos povos; 4) não intervenção; 5) igualdade entre Estados; 6) defesa da paz; 7) solução pacífica dos conflitos; 8) repúdio ao terrorismo e ao racismo; 9) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; 10) concessão de asilo político; 11) por fim, o parágrafo único do artigo 4º dispõe sobre integração econômica entre os povos da América Latina (LAFER, 2009, p. 49).

A linha de argumentação empreendida, em termos metodológicos, retrocede à história diplomática do Brasil, de modo a permitir a elaboração de uma conduta típica ideal de atuação. A influência da noção de “tipos ideais”, derivada da sociologia compreensiva, constitui o pressuposto metodológico adotado pelo autor para designar uma resposta explicativa para a atuação internacional do Brasil.

Neste esforço de interpretação, busquei também explicitar o “modelo” das relações internacionais do Brasil. Para isso procurei, um pouco à maneira de Max Weber, construir um “tipo ideal”, vale dizer, uma organização de relações inteligíveis próprias a uma sucessão de acontecimentos, que adquirem significado à luz do nosso presente. Devo ressaltar que, na elaboração do “modelo”, realcei o que entendo ser sua coerência profunda, de duração longa, e não suas incoerências conjunturais, que evidentemente existem e são uma consequência natural das contradições da vida e da ação política. (LAFER, 2009, p. 14)

Em resumo, a gênese das posições adotadas pelo Brasil nos fóruns multilaterais demonstra uma similaridade entre o grocianismo, entendido como uma perspectiva intermediária de análise das relações internacionais e a posição ocupada pelo Brasil na sociedade de estados, o que permite a elaboração de uma conduta típica ideal da política externa brasileira. Cabe agora investigar a origem teórica do conceito de grocianismo, base da identidade internacional do País.

## 2.1 MARTIN WIGHT E AS TRÊS TRADIÇÕES DE INTERPRETAÇÃO

*It is possible to hope that the Security Council will build upon this day to find a new blend of realism and idealism that will translate itself into greater wisdom and true effectiveness.*

Discurso de Gelson Fonseca Jr., em 10/06/1999, no CSNU. (FONSECA JR., 1999)<sup>11</sup>.

A imputação do grocianismo na política externa brasileira, tal como estabelecida por Lafer (2009) necessita de investigação detalhada. Em primeiro lugar, qual é o entendimento adotado por Martin Wight ao se referir ao grocianismo? Esta primeira pergunta pode ser respondida com base em um artigo publicado em 1987 na revista *Review of International Studies*, intitulado *An anatomy of International thought*. A base do pensamento de Wight (1987) está orientada em torno do conceito de “sociedade internacional”. Para o autor, assim como o Estado é a categoria de análise central da ciência política, a sociedade de Estados é a categoria chave para a teoria de relações internacionais. O conceito citado apresenta três opções de interpretação, que são representadas por três padrões de pensamento em relações internacionais: o realismo, o revolucionismo e o racionalismo (grocianismo). Os três R's são uma classificação inaugurada por Wight para descrever tipos ideais de reflexão, no que diz respeito à interação entre os Estados em um ambiente anárquico. As respostas representam, portanto, modelos teóricos que devem ser analisados em suas especificidades.

O objetivo de Wight (1987) ao estabelecer uma classificação baseada em três tipos ideais de interpretação estava baseado na insatisfação do autor com a dicotomia realismo/idealismo existente em sua época. A criação de uma perspectiva intermediária na análise das relações internacionais representou uma inovação em termos teóricos ao dualismo citado. Em um artigo publicado pela Revista Brasileira Política Internacional (RBPI) em 2006, Sombra-Saraiva comenta que o “*middle-course*” representa “[...] a possibilidade de que as antinomias sejam contidas por meio de formas intermediárias, menos radicais sob o ponto de vista intelectual e político, [...]” (SARAIVA, 2006, p. 133).

Pode-se citar a análise das três tradições como uma alternativa teórica que se distancia dos extremos e está situada em um espaço menos objetivo de identificação. Os três R's podem ser interpretados como um *continuum* complexo. A ausência de uma posição situada nos extremos diferencia esta abordagem em termos teóricos na medida

---

<sup>11</sup> É possível esperar que o Conselho de Segurança se valha deste dia para encontrar uma nova combinação de realismo e idealismo, que se traduzirá em maior sabedoria e real efetividade. (ONU, 1999)

em que possibilita uma alternância de polaridades na política externa de um Estado.

Este tipo de flexibilidade teórica aproxima a abordagem de Wight (1987), ao que Richard Little (*apud* SOUZA, 2003) chamou de um “pluralismo ontológico” na mobilização de suas premissas. Esta interpretação destaca a possibilidade de coexistência das múltiplas dimensões em um mesmo espaço de tempo. Nota-se que, um dos objetivos de Wight (1987) ao criar a análise baseada em três tradições está em demonstrar a não rigidez dos paradigmas. Neste sentido, ainda que o autor enfatize o racionalismo como uma possibilidade de análise, tenta destacar a relevância de considerar as três tradições de maneira combinada e complementar.

O argumento ontológico das três tradições de Wight está associado com o que Richard Little chamou de “pluralismo ontológico”. Apesar de muitas vezes Wight e os demais membros da Escola Inglesa fazerem uma defesa implícita da posição grociana ou racionalista, seu principal objetivo é destacar a importância da mútua existência dos três elementos – embora um ou outro elemento se destaque mais, como é o caso do elemento realista em tempos de guerra, do elemento racionalista em tempos de paz, do elemento revolucionista em tempos de revolução. Segundo Little, os elementos coexistem e a nenhum é dada prioridade ontológica sobre os outros; assume-se, portanto, que eles estão operando dentro de uma mesma realidade complexa. (SOUZA, 2003, p. 35).

Hedley Bull ao comentar a análise de Wight sobre as três tradições aponta para a existência de uma tensão permanente entre elas. Também, tenta demonstrar que a própria posição de Wight em relação a sua aderência com qualquer uma das tradições era plural. Quando Bull foi questionado sobre em qual tradição seria mais bem enquadrado, respondia afirmando uma coexistência dessas três dimensões em sua forma de refletir sobre a política internacional. O pluralismo de Wight é citado em um artigo no qual Bull (2011, p. 105) comenta sobre a posição do outro:

*He was aware that particular international thinkers in many cases straddle his categories: thus he explored, for example, the tension in Bismarck's thought between a Grotian perspective and a Kantian one, and the tension in Stalin between a Kantian perspective and a Machiavellian line. He saw the three traditions as forming a spectrum, within which at some points one pattern of thought merged with another, as infra-red becomes ultra-violet.*<sup>12</sup>

A análise desenvolvida a seguir, nesse sentido, apresenta os três tipos ideais de reflexão como modelos teóricos com uma lógica interna autônoma, ainda que vinculadas

<sup>12</sup> Tradução livre do inglês: Ele estava ciente de que determinados pensadores internacionais em muitos casos escarrancham suas categorias: assim ele explorou, por exemplo, a tensão no pensamento de Bismarck através uma perspectiva grociana e kantiana, e a tensão em Stalin entre uma perspectiva kantiana e uma linha maquiavélica. Ele viu as três tradições como a formação de um espectro, que em alguns pontos um padrão de pensamento se fundiu com outro, como infravermelho torna-se ultravioleta.



a uma perspectiva pluralista, em termos ontológicos. A apresentação desta modalidade de relação com a teoria, portanto, está situada no contexto da injunção entre o racionalismo e a política externa brasileira. A observação de interesse para a exposição seguinte está relacionada a não exclusividade de uma proposta teórica em relação às demais. Portanto, a abordagem escrita por Lafer (2009), ao fazer menção a uma postura grociana, necessita de uma exposição de cada um dos três R's.

### 2.1.1 A negativa realista à Sociedade Internacional

O primeiro padrão possui o seu expoente em Thomas Hobbes. A resposta dada ao que seria a sociedade de Estados por este autor é, em certa medida, simples: uma ficção. Ao identificar a situação dos Estados operando em um cenário de anarquia, Hobbes (2001) afirma a inexistência de uma organização política, com capacidade coercitiva para garantir o funcionamento de uma sociedade. O entendimento do que seria uma sociedade passa, invariavelmente, pelo contrato estabelecido pelos Estados, com o objetivo de superar o “estado de natureza”. O conceito de anarquia representa uma situação pré-contratual, em que inexiste uma autoridade com capacidade de impor as decisões da sociedade. A ausência dessa autoridade constrange os sujeitos políticos a estarem em constante preparação para o confronto. A anarquia, portanto, impõe aos indivíduos um “estado de natureza” e constitui uma condição impeditiva do desenvolvimento de uma sociedade de Estados.

No capítulo 13 de o *Leviatã*, Hobbes (2001, p. 98) evidencia o conceito de “estado de natureza”: “durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra. Uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens.” A ausência de uma autoridade com maior grau de controle dos recursos coercitivos impõe uma permanente disposição para o confronto. Um estado de insegurança que Hobbes (2001) compara à instabilidade da atmosfera. “Tal como a natureza do mau tempo não consiste em dois ou três chuviscos, mas numa tendência para chover que dura vários dias seguidos, também a natureza da guerra não consiste na luta real, mas na conhecida disposição para tal [...]” (HOBBS, 2001, p. 98).

Ao estabelecer a anarquia e o “estado de natureza” como pressupostos em que os Estados estão submetidos, a tradição realista aponta o conflito e a guerra como

marcas invariáveis nas relações internacionais e, portanto, como aspectos impeditivos para a constituição de uma sociedade de Estados. Ao formarem-se como unidades independentes e soberanas os Estados buscam realizar objetivos similares entre si. O cálculo feito pelos estadistas – de modo independente – conduz o sistema a um “jogo de soma zero”. Os ganhos, portanto, de um Estado são as derrotas do seu semelhante. A inevitabilidade da disputa, pela maximização dos interesses nacionais, resulta em conflitos de interesses permanentes e, por conseguinte, em guerras.

Ao analisar as três tradições de interpretação, Gelson Fonseca Jr. (1998) aponta na tradição realista uma natureza antagônica dos Estados. A oposição entre os Estados no sistema torna-se uma condição inescapável na maneira como estes interagem. Este antagonismo, portanto, impede um jogo de “ganha-ganha” entre os sujeitos. Diante desse antagonismo o estabelecimento de uma sociedade de Estados torna-se irreal.

Uma segunda consequência da anarquia para a formação de uma sociedade de Estados é o “dilema de segurança”. A ausência de uma autoridade supranacional, que contenha o monopólio do poder coercitivo, pressiona os Estados a estarem em uma situação de permanente disposição para guerra. O dilema está no fato de não existirem garantias materiais de proteção ao Estado. A sobrevivência de cada unidade do sistema depende, em última instância, da capacidade de se autodefender dos outros Estados. A necessidade de estar em constante preparação para a guerra traz consequências diretas para o sistema, e, por óbvio, para a segurança dos próprios Estados. O “dilema de segurança”, portanto, induz os Estados a uma situação paradoxal ao armarem-se constantemente buscando aumentar sua capacidade de sobrevivência – os Estados tornam o sistema cada vez mais inseguro. Neste sentido, a desconfiança generalizada conduz a uma corrida armamentista pela superioridade militar, que termina tornando o sistema menos seguro para todas as unidades.

O dilema citado e a corrida armamentista subsequente são dimensões que criam bloqueios ao funcionamento de uma sociedade de Estados. A pergunta feita pela interpretação realista questiona a possibilidade de funcionamento de uma sociedade em meio a um cenário de crescente incerteza e, portanto, insegurança.

Uma terceira consequência da anarquia para a formação de uma sociedade de Estados é a ausência de uma autoridade que faça com que os compromissos sejam realizados. A noção de *pacta sunt servanda* depende – unicamente – da vontade das partes envolvidas nos contratos. A manutenção dos tratados estabelecidos contém estabilidade enquanto os interesses das partes são realizados. A convergência de

posições, portanto, é a condição primária para a perpetuação dos acordos. Diante desta suposição as únicas regras que os Estados podem estar submetidos e que têm potencial de circunscrever a sua conduta são as regras de prudência e de conveniência. Logo, enquanto interessar ao cálculo de custos e benefícios das unidades do sistema, os acordos serão respeitados.

A derivação lógica do raciocínio hobbesiano conduz à necessidade de criação de um Estado supranacional para a superação da anarquia no sistema de Estados. A única possibilidade material de uma sociedade internacional ser estabelecida, portanto, depende da extinção do Estado nacional. A concepção realista indica este requisito como um critério último para existência de uma sociedade. Ao mesmo tempo afirma a irreabilidade deste horizonte, uma vez que isso implicaria uma postura autodestrutiva dos Estados. A necessidade, por um lado, da extinção do Estado e a irreabilidade deste acontecimento, por outro, demonstram a negativa realista em relação à existência de uma sociedade internacional.

#### 2.1.2 A negativa revolucionista à sociedade internacional

Ao considerarmos a segunda interpretação do que seria uma sociedade de Estados, encontramos a resposta oferecida pelos revolucionistas. Os fundamentos teóricos desta tradição estão na potencialidade do indivíduo em atuar segundo critérios morais e, desta forma, construir uma sociedade internacional. A orientação moral dos homens, portanto, é o aspecto enfatizado por esta interpretação. Segundo Wight(1987, p. 223): “[...] *international society is none other than mankind, encumbered and thwarted by an archaic fiction of an international society composed of sovereign states*”<sup>13</sup>. A citação demonstra a sociedade de Estados como uma ficção conceitual, diante da realidade existencial dos indivíduos. Os revolucionistas consideram a insubstancialidade da sociedade de Estados, tal como os realistas. O aspecto que distingue ambas as tradições, porém, está no modo como chegam as suas conclusões. Enquanto os realistas apontam a anarquia como o fator impeditivo da existência de uma sociedade de Estados, os revolucionistas apontam o estágio de desenvolvimento ético e moral dos indivíduos como o impeditivo central.

Em síntese, o estabelecimento de uma sociedade de Estados, de acordo com os

---

<sup>13</sup> Tradução livre do inglês: sociedade internacional é senão a humanidade atravancada e frustrada por uma ficção arcaica de uma sociedade internacional composta por estados soberanos.

realistas, dependeria da superação da anarquia do sistema, já para os revolucionistas dependeria da evolução moral dos indivíduos.

No entender de Wight (1987), a interpretação revolucionista contém duas peças fundacionais: a primeira afirma que os arranjos estabelecidos no cenário internacional são inválidos e ilegítimos, uma vez que a humanidade encontra-se em um estágio pouco desenvolvido de evolução moral; a segunda, uma derivação da primeira, indica que o desenvolvimento humano tem o potencial de transformar os padrões de relações entre os Estados.

A primeira peça representa um impulso para erradicar a representação dos atores no sistema e significa uma postura voltada para a demonstração da verdade. Em termos empíricos, pode ser exemplificada pelos 14 princípios elencados por Woodrow Wilson na época da criação da Liga das Nações<sup>14</sup>. A segunda peça, afirma que a justiça é uma força histórica que impulsiona o progresso moral. O autor designará isto de “historicismo”. Segundo Wight (1987, p. 224), “[...] *the doctrine that history has a purpose and direction, that its movement is largely predictable, and that it can (under proper interpretation) teach everything we need to know about life and prescribe our duties*”<sup>15</sup>. Ao fazer referência à noção de “historicismo”, Wight (1987) indica duas forças históricas (*historical agencies*) que são responsáveis pelo ímpeto de transformação.

Com base na obra de Immanuel Kant, o autor cita o “espírito comercial” e o “espírito da iluminação”. O primeiro aponta para a incompatibilidade entre o comércio internacional e a guerra. Demonstra o aspecto de interdependência material da sociedade internacional. O “espírito da iluminação” é o que impulsiona os indivíduos para superarem as tendências hedonistas e autocentradas latentes no ser humano. As buscas pela ascensão espiritual e pela transcendência resumem esta força: o aumento do nível

---

<sup>14</sup> Luiz de Alencar Araripe (2008, p. 214) sintetiza os 14 pontos no “que se pode chamar 6 princípios:

- 1 Processo de paz absolutamente aberto, ‘nenhuma negociação diplomática secreta’;
- 2 Fim dos dias de conquista e expansão;
- 3 Liberdade absoluta de navegação nos mares, na paz e na guerra, incluindo a abertura permanente do estreito de Dardanelos;
- 4 Supressão, ‘tanto quanto possível’, de barreiras econômicas e estabelecimento de condições comerciais iguais para todos;
- 5 ‘Garantias adequadas’ da redução dos armamentos nacionais a um ‘grau compatível com a segurança do país’;
- 6 Fixação de todas as questões de soberania atendendo, igualmente, ao interesse das populações e às ‘exigências equitáveis’ de governos (...)”.

<sup>15</sup> Tradução livre do inglês: a doutrina de que a história tem um propósito e direção, que seu movimento é em grande parte previsível, e que ele pode (sob interpretação adequada) ensinar tudo o que precisamos saber sobre a vida e prescrever nossos deveres.

educacional generalizado no mundo é um exemplo secularizado dessa força. “*We might translate it as the growing moral interdependence of mankind due to education, cultural exchange and intellectual standardization. It is manifested in the formation of the world public opinion, [...]*” (WIGHT, 1987, p. 224)<sup>16</sup>.

As premissas apontadas pelos revolucionistas demonstram a inexistência de uma sociedade de Estados, por um lado, mas idealizam a construção desta sociedade mediante o fortalecimento do “espírito comercial” e do “espírito da iluminação”, por outro. De modo conclusivo, os revolucionistas podem ser identificados como atores transformadores da realidade internacional, enquanto os realistas como atores jogadores desta.

### 2.1.3 A afirmativa racionalista à sociedade internacional

O terceiro modelo de interpretação teórico é o que se baseia na obra de Hugo Grócio. Este diplomata de origem holandesa foi considerado o “pai” do Direito internacional e escreveu o livro *Do direito da Guerra e da Paz*, publicado em 1625<sup>17</sup>. Martin Wight apropria-se da abordagem desenvolvida por Grócio para apontar a existência de uma sociedade de Estados.

<sup>16</sup> Tradução livre do inglês: Poderíamos traduzir isso como a crescente interdependência moral da humanidade, devido à educação, intercâmbio cultural e uniformização intelectual. Isso se manifesta na formação da opinião pública mundial, (...).

<sup>17</sup> Um dos aspectos de sua produção é a mudança na teoria do direito natural, antes baseada em princípios morais, para um direito natural de ordem racionalista. No entender de Grócio a razão define quais são os bens jurídicos a serem protegidos. Este direito “[...] consiste em certos princípios de recta razão que nos permitem saber se uma ação é moralmente honesta ou desonesta consoante a sua conformidade ou desconformidade com uma natureza racional ou sociável.” (GROTIUS *apud* DINH, DAILLIER, PELLET, 2003, p. 56.) [sic]. Além do aspecto racionalista introduzido ao direito natural, Grócio estabelece uma distinção entre direito natural e direito voluntário. O primeiro seria formado por princípios e o segundo por regras constitutivas. Estas derivam dos acordos celebrados pelos Estados e do respeito à palavra emitida, ou *Pacta sunt servanta*. A concepção voluntarista de Grócio constitui a primeira exposição doutrinária, que cria uma limitação à soberania do Estado (DINH, DAILLIER, PELLET, 2003). Em conjunto, o racionalismo e o voluntarismo, são aspectos da obra do autor extraídos por Martin Wight para desenvolver o modelo de interpretação grociano ou chamado também de racionalista. Em perspectiva histórica, a escola do Direito natural e o pensamento de Grócio tiveram cinco objetivos: 1) a criação do *jus gentium*, um ordenamento jurídico internacional, com base em uma arquitetura racionalista; 2) a elaboração de uma doutrina, que inserisse os Estados nacionais como as entidades notáveis da sociedade internacional; 3) a dessacralização da Guerra de Conquista como uma instituição natural; 4) a limitação da “guerra justa” às partes diretamente envolvidas; 5) a busca de desenvolvimento de recursos para manter ou restabelecer a paz. (TRUYOL Y SERRA, 1987, *apud* JÚNIOR, 2004, p. 9) Os objetivos citados demonstram o nascimento do *jus gentium* como uma doutrina que buscou valorizar a paz como um bem jurídico a ser protegido pela sociedade internacional, de modo a contrapor-se a filosofia jurídica dominante, que regulamentava a guerra, *jus in bello*. (JÚNIOR, 2004, p. 12).

A ontologia do conceito de sociedade internacional de Estados remete-se a uma interpretação lockeana do conceito de “estado de natureza”. No entendimento da interpretação realista, baseada em Thomas Hobbes, esta condição pré-contratual impõe aos Estados uma situação permanente de conflito e de guerra entre todas as unidades do sistema. A interpretação grociana distancia-se da matriz hobbesiana e aproxima-se ao entendimento de John Locke sobre o conceito. Este autor considera o “Estado de natureza” como uma condição propícia para a assistência mútua e para a boa vontade<sup>18</sup>, uma leitura diametralmente oposta a Hobbesiana. No Segundo Tratado sobre o Governo Civil, Locke (2001) dedica dois capítulos sobre o “Estado de natureza” e sobre o “Estado de guerra”, respectivamente. O autor faz uma distinção entre ambos os conceitos e enfatiza suas particularidades.

E temos aqui a clara diferença entre o Estado de natureza e o Estado de guerra, que, embora alguns homens confundam, são tão distintos um do outro quanto um Estado de paz, boa-vontade, assistência mútua e preservação, de um Estado de inimizade, maldade, violência e destruição mútua. (LOCKE, 2001, p. 40)

Uma investigação minuciosa do conceito revela que John Locke e Thomas Hobbes estão apresentando interpretações ligeiramente desiguais dos conceitos: enquanto Hobbes entende o “estado de natureza” como uma disposição permanente para o conflito, Locke entende esse mesmo Estado apenas como a condição na qual inexistente um governo central. Não há uma tendência diretamente relacionada ao conflito. Ao contrário, nota-se a interpretação Lockeana enfatizando a dimensão de sociabilidade do homem.

Cada um é obrigado não apenas a conservar sua própria vida e não abandonar voluntariamente o ambiente onde vive, mas também, na medida do possível e todas as vezes que sua própria conservação não está em jogo, velar pela conservação do restante da humanidade. (LOCKE, 2001, p. 36).

<sup>18</sup> Wight (1987) está usando uma interpretação de Locke pouco usual. *“It is possible to accept the identification of international relations with the state of nature without accepting the description of the state of nature as bellum omnium contra omnes. This is what Locke apparently does in the Second Treatise of Civil Government. He repeats Hobbes argument that if you are sceptical about a state of nature ever having existed you need only look at inter-state relations, but he goes on to argue, for a whole chapter, that whereas the state of war is a state of enmity and mutual destruction, the state of nature is a state of goodwill and mutual assistance.”*

Tradução livre do inglês: É possível aceitar a identificação das relações internacionais com o estado de natureza sem aceitar a descrição do estado de natureza como bellum omnium contra omnes. Isto é o que Locke aparentemente faz no Segundo Tratado do Governo Civil. Ele repete o argumento de Hobbes de que se você é cético sobre um estado de natureza sempre ter existido você só precisa olhar para as relações interestatais, mas ele continua a argumentar, por um capítulo inteiro, que, enquanto o estado de guerra é um estado de inimizade e destruição mútua, o estado de natureza é um estado de boa vontade e ajuda mútua.

O conceito de “estado de natureza” em Locke também permite uma noção de contrato social menos severa, também. Segundo Wight (1987, p. 23), “*Locke conception of the state of nature leads to a different kind of contract from Hobbes. If the state of nature is not so beastly, civil society need not be severe, and the social contract can be limited as was the Covenant compared with the Charter.*”<sup>19</sup> Na citação, Wight tenta demonstrar que o contexto histórico, no qual a sociedade de Estados estava inserida, foi o aspecto de maior relevância para os acontecimentos do período entre guerras. Isto significa uma representação contratual da Liga das Nações adequada ao contexto e grau de coesão dos Estados vitoriosos da Primeira Guerra Mundial. O Pacto da Liga das Nações, segundo Wight (1987), já apresentava critérios contratuais suficientes. Não é possível afirmar, portanto, de modo predominante, que falhas contratuais foram responsáveis pela erupção da Segunda Guerra Mundial. As razões devem ser atribuídas a uma interrupção no funcionamento da sociedade de Estados. “*The men who drafted the Covenant (excluding Wilson) did not think international life had broken down, only that it had suffered unusual interruption*”. (WIGHT, 1987, p. 223)<sup>20</sup>.

Em um sentido semelhante, Grócio entende a situação pré-contratual como um Estado com condições de promover a sociabilidade internacional, o que significa uma potencialidade dos Estados para tornarem-se sociáveis. A noção de sociabilidade vai originar a noção de sociedade de Estados. Neste sentido, Grócio tenta demonstrar que no Estado de natureza os homens possuem uma tendência intrínseca para a socialização. Essa tendência pode ser encontrada não apenas entre os indivíduos, mas também nas relações entre os Estados nacionais<sup>21</sup>.

A base da matriz grociana, portanto, remete-se a Locke e seu entendimento sobre o “estado de natureza” e deriva desse entendimento para as relações entre os Estados no sistema internacional. A extrapolação vai permitir o desenvolvimento do conceito de

<sup>19</sup> Tradução livre do inglês: A concepção de Locke do estado de natureza conduz a um tipo de contrato diferente de Hobbes. Se o estado de natureza não é tão bestial a sociedade civil não precisa ser severa e o contrato social pode ser limitado como foi o Pacto em comparação com a Carta.

<sup>20</sup> Os homens que redigiram o Pacto (excluindo Wilson) não pensaram que a vida internacional havia quebrado, apenas que ela havia sofrido uma interrupção incomum.

<sup>21</sup> “Grotius likewise conceded that the social condition was inaugurated by the social contract but argued that the pre-contractual state of nature was the condition of sociability – the capacity for becoming social.” (WIGHT, 1987, p. 223)  
Tradução livre do inglês: Grócio igualmente admitiu que a condição social foi inaugurada pelo contrato social, mas argumentou que o estado de natureza pré-contratual era a condição de sociabilidade, a capacidade de tornar-se social.

sociedade de Estados. Deve-se, portanto, buscar identificar no que consiste essa sociedade. Quais são as suas características? Como pode ser definida?

## 2.2 HEDLEY BULL E A SOCIEDADE INTERNACIONAL MINIMALISTA

*Even if we do not yet have a complete picture of the situation, it is absolutely certain that the humanitarian crisis is deepening and the most fundamental right that this Organization stands for – the right to self-determination – is being denied.*<sup>22</sup>

Discurso de Gelson Fonseca Jr., em 11/09/1999, no CSNU (FONSECA JR., 1999a).

Ao buscar uma definição do que pode ser entendido por uma sociedade de Estados, Hedley Bull estabelece um conjunto de requisitos mínimos. Ao fazer menção à existência de uma sociedade, é necessário encontrar um grau mínimo de ordem no sistema para identificá-la. Desta forma, o autor investiga quais seriam os requisitos para a existência de uma ordem baseada em valores mínimos. Bull vai buscar os fundamentos da ordem no interior de uma organização política nacional para, em seguida, testar uma extrapolação para o âmbito internacional. Ao fazer esta investigação o autor apresenta três finalidades mínimas da ordem social:

- a) a proteção da vida é apontada como requisito fundacional para a existência de uma ordem social;
- b) a garantia de que os acordos firmados entre dois ou mais indivíduos sejam cumpridos;
- e
- c) a garantia de que a propriedade dos bens seja estável.

Esses três objetivos, quando alcançados por uma coletividade, formam uma vida social ordenada, de acordo com o entendimento do autor. Portanto,

[...] a ordem que se procura na vida social não é qualquer ordem ou regularidade nas relações entre os indivíduos ou grupos, mas uma estrutura de conduta que leve a um resultado particular, um arranjo da vida social que promova determinadas metas ou valores. (BULL, 2002, p. 8).

O tipo especial de ordem a qual Bull (2002) está dissertando, portanto, implica em uma ordem exclusivamente orientada a proteger determinados objetivos, notadamente a vida,

<sup>22</sup> Ainda que não tenhamos um quadro completo da situação, é absolutamente certo que a crise humanitária está se aprofundando e o direito mais fundamental que esta Organização representa – o direito à autodeterminação – está sendo negado. (ONU, 1999)



a verdade e a propriedade.

Os requisitos sugeridos pelo autor ao buscar os objetivos mínimos para o estabelecimento da ordem são deslocados do plano nacional para o nível de análise do sistema internacional. O exercício de extrapolação permite que sejam reconhecidos critérios para a constatação de um grau mínimo de ordem no sistema de Estados. Logo,

- a) a proteção da vida, como finalidade prioritária da ordem, foi entendida como a necessidade de limitação da violência entre os Estados;
- b) a necessidade de cumprimento dos acordos foi entendida como o respeito aos tratados firmados entre os Estados, ou seja, *"pacta sunt servanta"*;
- c) a garantia da propriedade foi entendida como um mútuo reconhecimento da soberania entre os Estados nacionais.

Em síntese, vida, verdade e propriedade foram derivados para limitação da violência, *pacta sunt servanta* e soberania como os objetivos mínimos de uma sociedade de Estados.

A definição de uma ordem internacional deve, portanto, formar um "[...] padrão de atividades que sustente estes objetivos elementares da sociedade de Estados" (BULL, 2002, p. 9). O tipo da ordem que o autor faz referência pode ser entendido como uma ordem estática e orientada para proteger seus requisitos elementares. E esses objetivos são elementares porque, no seu entender, são bens jurídicos que devem ser protegidos, pois permitem o florescimento de demais bens jurídicos.

Isto significa estabelecer um critério hierárquico entre os objetivos supracitados e os demais. Nota-se, então, uma dependência dos demais valores da sociedade de Estados em relação aos três objetivos citados. "Se os indivíduos não tiverem um certo grau de segurança contra a ameaça de morte ou prejuízos, não poderão dedicar a energia e a atenção suficientes a outros objetivos, de modo a poder alcançá-los." (BULL, 2002, p. 10). Em resumo, o argumento central do autor está em demonstrar que se as três finalidades não forem contempladas, não será possível afirmar a existência de uma sociedade de Estados.

A definição de sociedade supracitada está ancorada em requisitos mínimos de estabelecimento e, portanto, está desvinculada da necessidade de coerção material ou formal. Em termos específicos, a noção de ordem buscada por Bull (2002) identifica certos interesses ou valores comuns à sociedade de Estados. Isto significa atribuir o uso da força material ou legal como um método para auxiliar na manutenção da ordem, e não como parte constitutiva de sua ontologia.

Procurei deliberadamente encontrar uma definição da ordem na vida social que excluísse a noção de regras. Isto porque, [...], acredito que em princípio a ordem pode existir na vida social sem a necessidade de regras e que é melhor considerar estas últimas como um meio bastante difundido, quase ubíquo, de criar ordem na sociedade humana, e não como parte da própria definição dessa ordem. (BULL, 2002, p. 12).

A existência de uma sociedade de Estados, em última análise, pode ser reconhecida quando ocorre uma percepção compartilhada de interesses e de valores comuns mínimos, ou seja,

[...] quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. (BULL, 2002, p. 19).

Esta afirmação demonstra uma ontologia da sociedade internacional centrada no âmbito cognitivo dos atores participantes dessa sociedade e não em fatores de natureza coercitiva, tal como a escola realista exige como requisito. Nessa interpretação da escola inglesa, a ontologia da sociedade internacional contém pressupostos ligados ao terceiro debate das relações internacionais, notadamente o debate entre positivistas e pós-positivistas. Ao incluir a dimensão intersubjetiva como uma interpretação das afirmações defendidas por Hedley Bull (2002), a investigação empírica de uma sociedade internacional passa pela inclusão do nível ideacional na análise teórica.

A definição de sociedade internacional, tal como apontada pelo autor, diminui a distância entre os níveis de análise tradicionais da teoria, notadamente o nível sistêmico, o individual e o nacional<sup>23</sup>. Ao fazer menção a fatores intersubjetivos, Bull abre a possibilidade de investigação da dimensão cultural no sistema de Estados.

De fato, um aspecto antagônico entre o pensamento realista e o racionalista está na relevância das instituições da sociedade de Estados – os realistas apontam essas instituições como não atores, já os racionalistas tentam demonstrar a defesa dessas instituições pelos próprios Estados nacionais. Existem, portanto, valores compartilhados pelos Estados que estão presentes como uma cultura política internacional. Essa cultura política introduz o nível ideacional na análise do Estado, e ambos os níveis na análise do sistema. A partir de Hedley Bull, portanto, a sociedade internacional passa a ser entendida como uma realidade encontrada no nível intersubjetivo. Souza (2003, p. 55) defende essa ideia, “[...] porque coloca como ponto principal não fatores materiais, mas a noção

<sup>23</sup> Sobre níveis de análise em relações internacionais pesquisar o livro “*Man, the State and the war*” (o homem, o Estado e a Guerra) de Kenneth Waltz (1954).

simbólica dos atores sociais sentirem-se ligados conscientemente por valores e interesses comuns.”

Existem interpretações dos textos de Bull, realizadas em especial por Steve Smith (1999) no artigo *Is the truth out there? Eight questions about international order*, em que é apresentada a existência de uma tensão entre a influência de fatores ideacionais e materiais na ontologia da ordem internacional. Na interpretação de Smith (1999), o discurso de Bull aponta, por um lado, a ordem como resultado das relações de poder entre os Estados – entendimento derivado da influência das grandes potências no sistema – e, por outro lado, a ordem sendo construída pelas ações e pelos interesses dos agentes. Nesta interpretação, existe o predomínio de “forças causais subjacentes”, determinadas pela concentração de poder que estes Estados detêm. O argumento é resumido por Souza (2003, p. 59):

Segundo Smith, há uma verdadeira tensão no trabalho de Bull: entre ver a ordem como algo observável (o que significaria vê-la como uma interação espontânea “out there”) e tratá-la como uma construção, isso é, a ordem é construída a partir das ações e interesses dos agentes, portanto, é passível de ser transformada. Argumenta que, apesar de haver uma certa medida de construção no discurso de Bull, a ordem é resultado de “forças causais subjacentes”, que seriam as relações de poder entre os Estados. Por isso, o material definitivamente domina o “ideacional” – relativo às idéias.[sic]

Emerson Maione de Souza (2003) tenta demonstrar o argumento defendido por Smith, ainda que estabeleça uma interpretação divergente. No entender de Souza, não existe esta tensão na obra de Bull e, portanto, a ordem é concebida como uma construção social.

Nesta seção procurei refutar os argumentos de Steve Smith, ao mostrar que o principal ponto da definição de sociedade internacional de Bull é o destaque à importância das normas e entendimentos compartilhados e a maneira como eles interagem com e dão significado às forças e estruturas materiais. Ou seja, em última instância, são as estruturas inter-subjetivas, e não as estruturas materiais, como argumenta Smith, que determinam os princípios que sustentam a sociedade internacional para Bull. Consequentemente, esse argumento leva à refutação do outro: de que Bull vê a ordem como “dada.” (SOUZA, 2003, p. 63)<sup>24</sup>. [sic]

Constata-se, deste modo, a existência de um debate entre comentadores dos textos de Bull ao tentarem responder às seguintes perguntas: existe ordem no sistema internacional? Caso exista, onde ela pode ser encontrada? As respostas a essas perguntas contêm um menor grau de consenso, se comparadas às definições do que

---

<sup>24</sup> O argumento apresentado por Souza (2003) é encontrado em DUNNE, Timothy. The social construction of international society. *European Journal of International Relations*. v. 1, n. 4, 1995.

pode ser entendido por ordem no sistema. Os três requisitos mínimos da ordem, vida, verdade e propriedade, abrem menos espaço para interpretações divergentes. A ontologia do conceito de sociedade de Estados, contudo, é influenciada pelo terceiro debate na teoria de relações internacionais. O impacto deste debate na interpretação dos trabalhos da escola inglesa, especialmente das obras de Martim Wight e de Hedley Bull, inaugura uma quarta fase de trabalhos da escola. Ole Waever identificou, em 1992, o início de uma nova geração de estudos que buscam trazer os debates teóricos entre positivistas e pós-positivistas, mediante uma releitura dos textos de Wight e de Bull.

Após a definição de ordem no sistema internacional estar delimitada e as condições de sua existência serem discutidas, os últimos questionamentos a serem investigados são: como os valores da sociedade internacional podem ser hierarquizados? Qual prioridade a vida detém, em comparação à soberania? Pode-se afirmar o oposto?

## 2.2.1 AS CONCEPÇÕES PLURALISTAS E SOLIDARISTAS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

Ao ser concluída a exposição do conceito de sociedade de Estados, tal como entendido por Hedley Bull, pode-se inferir as seguintes conclusões. Os requisitos sugeridos pelo autor para a existência de uma ordem social internacional estão orientados em torno da soberania estatal: a limitação da violência, o respeito aos acordos e a preservação da soberania formam um trinômio minimalista na análise das relações internacionais: estes valores, compartilhados pelos Estados, são mantidos mediante o funcionamento de cinco instituições, tal como descritas anteriormente: o equilíbrio de poder, as grandes potências, o direito internacional, a diplomacia e a guerra.

Robert Jackson (2007) aponta, nessa orientação, uma hierarquia nos valores básicos em que a ordem, tal como entendida e mantida pelas grandes potências, privilegia a soberania em detrimento da limitação da violência. O trinômio citado, portanto, contém uma distribuição assimétrica em seus valores. A ordem mínima e funcional da qual Bull faz sua exposição no livro “A sociedade anárquica” foi classificada como uma concepção pluralista da sociedade de Estados.

Em um artigo escrito, posteriormente, intitulado “*The Grotian Conception of International Society*”<sup>25</sup>. Bull reconhece uma divisão entre duas concepções de sociedade

<sup>25</sup> BULL, Hedley. The grotian conception of international society. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT,

internacional pelos autores da escola inglesa: a pluralista e a solidarista. A primeira, tal como já desenvolvida, aponta requisitos mínimos para o funcionamento da ordem, os quais são mantidos mesmo diante de uma distribuição desigual e injusta dos recursos entre os Estados.

A ordem na política mundial é baseada nesses objetivos elementares e é sustentada pelas normas e instituições [...] da sociedade internacional, que, por sua vez tem a sua legitimidade apoiada em seus membros, ou seja, nos Estados. Esses últimos, longe de garantirem uma ordem estável e segura, provêm uma ordem precária e imperfeita. Consequentemente, acarreta o fato de que, mesmo quando as instituições e mecanismos que sustentam a ordem internacional funcionam adequadamente, noções de justiça são frequentemente violadas. (BULL *apud* SOUZA, 2003, p. 75)

A concepção de ordem precária e injusta, como a apontada por Souza (2003), citando Bull, faz com que se desenvolva uma divisão no entendimento da sociedade de Estados pelos autores da escola inglesa. A concepção solidarista foi originada a posteriori e de modo crítico ao entendimento pluralista supracitado. Buzan distingue o pluralismo do solidarismo apontando o primeiro como uma sociedade formada por relações “tênuas”, enquanto o segundo é formado por relações “densas”.

O pluralismo descreve sociedades internacionais “tênuas” (*thin*) onde são poucos os valores compartilhados e onde o foco principal é desenvolver regras de coexistência dentro de um quadro de soberania e não-intervenção; o solidarismo, por sua vez, descreve sociedades internacionais “densas” (*thick*) onde uma maior gama de valores é compartilhada e as regras não são apenas de coexistência, mas também sobre a busca de ganhos comuns e o gerenciamento de problemas coletivos. (BUZAN, 2004 *apud* SOUZA, 2009).

Bull argumenta que a origem da distinção remonta às posições adotadas por Hugo Grócio e Lassa Oppenheim que divergiam em três pontos entre ambas as concepções:

- a) o lugar da guerra;
- b) as fontes do direito;
- c) o status dos indivíduos.

Para Grócio, a guerra deveria ser lutada apenas por causas justas, como a autodefesa e a imposição da lei. Oppenheim, por outro lado, entendia a guerra como um direito dos Estados soberanos. No que diz respeito às fontes do direito, Grócio apontava o jusnaturalismo racionalista e Oppenheim indicava os costumes. Por fim, Grócio

---

Martin (Orgs.). Diplomatic investigations: essays in the theory of international politics. London: Allen and Unwin, 1966.

identificava os indivíduos como detentores dos direitos e deveres internacionais, já Oppenheim conferia este status apenas aos Estados. E a concepção adotada por Bull aproximava-se do entendimento de Oppenheim, notadamente pluralista.

Deve-se destacar nos textos escritos por Bull uma adaptação da concepção clássica adotada em “A sociedade anárquica” de textos posteriores do autor. Souza descreve uma trajetória de Bull, em que o autor passa a fazer concessões às críticas solidaristas. “[...] ao longo de seus escritos, Bull foi tendendo, cada vez mais, para a perspectiva solidarista, apesar de não totalmente, pois o ceticismo inicial esteve presente” (SOUZA, 2003, p. 74).

Em síntese, os dois entendimentos normativos da sociedade internacional revelam uma tensão entre dois valores fundamentais: a ordem e a justiça. O relacionamento entre estas duas dimensões representa uma tensão permanente no conjunto da obra de Bull e, também, uma cisão nos autores da escola inglesa. A partir de trabalhos desenvolvidos na década de 1980, Bull aumentou a ênfase sobre a necessidade de justiça para a expansão da sociedade internacional. Ao refletir sobre a influência do terceiro mundo, o entendimento pluralista enfatizado em “A sociedade anárquica” faz concessões ao solidarismo. O motivo desta reorientação está especialmente vinculado aos acontecimentos da década de 1990, notadamente os conflitos no continente africano e a fragmentação da Iugoslávia.

A intervenção da OTAN, não autorizada pelo CSNU, no Kosovo, em 24/03/1999, polarizou a escola inglesa em duas concepções de sociedade internacional ao flexibilizar o princípio da não-intervenção e da soberania. Dois autores simbolizam e permitem demonstrar o núcleo dos argumentos pró-intervenção e contra<sup>26</sup>. Robert Jackson, autor pluralista, posiciona-se de maneira crítica ao protagonismo da OTAN no conflito. Ao contrário dos solidaristas, considera a ordem como o valor prioritário da sociedade e demonstra ceticismo em relação a possibilidade de formação de um consenso sobre os princípios de justiça. As intervenções humanitárias, no entender do autor, causam uma divisão entre as grandes potências que pode culminar em um enfraquecimento nos pilares de sustentação da ordem: a soberania e a não-intervenção. Logo, o custo da divisão entre os membros da sociedade internacional são considerados mais altos do que os custos de

---

<sup>26</sup> A análise deriva de SOUZA (2009, p. 108) “[...] o enfoque será restrito aos dois principais “protagonistas” dos dois lados do debate: Robert Jackson e Nicholas Wheller. Entretanto, o debate na Escola Inglesa não se restringiu a estes dois autores. Outros autores escreveram trabalhos que formou parte desse debate. Do lado solidarista, Andrew Linklater, Iver Neumann, Adam Roberts; do lado pluralista, James Mayall.”

resgatar os kosovares albaneses (SOUZA, 2009, p. 109).

A antítese do pensamento pluralista ocorre, simbolicamente, pelo pensamento solidarista de Nicholas Wheeler. Como demonstra Souza,

sua posição solidarista busca examinar como a sociedade internacional pode ser mais receptiva à promoção da justiça e como isso pode fortalecer a sua legitimidade ao invés de colocar em risco a ordem, como argumentam alguns pluralistas. Um de seus principais pontos é a necessidade da busca pela legitimação da ação pretendida. Coloca que os Estados ao tentarem justificar suas ações usam várias estratégias discursivas que, de uma forma ou de outra, os comprometem com o conteúdo da retórica. Dessa forma, mesmo que os motivos humanitários não sejam prioritários eles estarão comprometidos a agir de maneira que os resultados estejam de acordo com os valores expressados anteriormente. (SOUZA, 2009, p. 110)

No caso específico do Kosovo, Wheeler diverge dos pluralistas ao afirmar que a intervenção não expõe ao perigo os pilares de sustentação da ordem. Wheeler diverge de Jackson na medida em que discorda da fragilidade a qual Jackson supõe a sociedade internacional estar baseada. Segundo Wheeler, as potências ocidentais, no começo da década de 1990, detinham um grau de preponderância militar diante da recém constituída Rússia, de modo a manter uma intervenção, em uma área de influência tradicional soviética, sob os limites do próprio território kosovar.

A intervenção do Kosovo no final da década de 1990 introduz um debate na escola inglesa de relações internacionais, tal como demonstrado, e aponta para duas opções de compreensão do contexto normativo do pós-guerra fria. As intervenções humanitárias, com ou sem autorização do Conselho de Segurança, trazem à tona uma tensão entre a soberania e os direitos humanos, ou a propriedade e a vida. Ambos valores constituem a base e o topo do trinômio minimalista, identificado por Bull, para a existência de uma sociedade internacional. O aspecto de destaque para a análise da política externa de um estado, consiste em determinar qual destes valores são posicionados em primeiro, ou em segundo plano.

## 2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A argumentação desenvolvida procurou explorar a interação entre o grocianismo,

como uma constante da política externa, e a sua origem e desenvolvimento como conceito central da escola inglesa. Pode-se afirmar, em alguma medida, que o jurista da primeira república- Ruy Barbosa- transmitiu uma herança de atuação para a política externa brasileira, de modo similar ao que o jurista holandês Hugo Grócio deixou para a escola inglesa. A atuação de Ruy na II Conferência de paz na Haia, cidade na qual Grócio trabalhou no início do século XVII, foi o palco de reivindicação do conceito de igualdade jurídica entre as Nações pelo representante brasileiro. O conceito, formalizado pelos Tratados de Westfália em 1648, foi redigido com o auxílio de Grócio nas cidades de Munster e Osnabruck, na Alemanha, ao final da guerra dos 30 anos.

Observando-se o legado de ambas figuras, seja para a tradição da diplomacia brasileira, seja para a interpretação teórica da escola inglesa, é possível identificar uma ligação comum para com a definição de valores comuns aos atores da política internacional. É precisamente na identificação coletiva de interesses, valores e regras, compartilhadas pelos estados, o lugar em que reside a ontologia de uma sociedade internacional. Os requisitos para a formação de um conjunto de estados, atuando para além da lógica de um jogo de “soma-zero”, residem na dimensão intersubjetiva de estrategistas na formulação e execução da política externa dos países. Ruy e Grócio representam indivíduos, com potencial de influência nacional e internacional, tributários da construção subjetiva e objetiva da sociedade de estados.

A operacionalização do conceito de sociedade internacional pelos autores da escola inglesa, bem como a adaptação deste conceito, para a análise da política externa brasileira, constituíram a primeira etapa da pesquisa realizada. A inadaptação do Brasil aos extremos do realismo e do revolucionismo; a condição de potência média; o distanciamento dos conflitos sistêmicos da história mundial; a “dupla inserção” externa; o recurso à arbitragem e a diplomacia; a existência de uma tradição vinculada à reivindicação de regras no cenário internacional; são características extraídas por Celso Lafer ao intitular de Grociana a política externa brasileira.



### 3 O GROCIANISMO E A LITERATURA DE POLÍTICA EXTERNA

A exposição desenvolvida a seguir tem por objetivo estabelecer um diálogo com a literatura de política externa. Deste modo, apresenta quatro possibilidades de interpretação teórica da inserção do Brasil no âmbito multilateral durante a década de 1990, de modo a identificar as possíveis interfaces com a análise grociana, tal como desenvolvida previamente.

A descrição inicia com o paradigma sugerido por Fonseca Jr. (1998) e complementada por Tullo Vigevani, Marcelo de Oliveira e Rodrigo Cintra (2003), em que os autores demonstram uma mudança de ênfase da política externa brasileira, *a priori* de “autonomia pela distância” no período da Guerra Fria e, em seguida, de “autonomia pela participação” e de “autonomia pela integração”. A segunda representa uma ressalva à tese do distanciamento do Brasil ao multilateralismo, sugerida por Lessa, Couto e Farias (2010). A terceira interpretação é sugerida por Letícia Pinheiro, mediante o conceito de “institucionalismo pragmático”. A quarta interpretação é dada por Amado Luis Cervo (2002), uma abordagem crítica da atuação do Brasil, em que o autor intitula de “dança de paradigmas”. As quatro proposições teóricas, como será demonstrado, auxiliam a situar a hipótese, extraída de Lafer (2009), aos limites do objeto de estudo: a política externa no CSNU.

#### 3.1 GELSON FONSECA JR. E TULLO VIGEVANI, MARCELO DE OLIVEIRA E RODRIGO CINTRA

A análise da política externa na década de 1990 foi descrita por Fonseca Jr. e aprofundada por Vigevani, Oliveira e Cintra como um período em que o Brasil busca uma “autonomia pela participação” e, em seguida, uma “autonomia pela integração”.

Ao sugerir o conceito, os autores têm por objetivo demonstrar uma mudança na orientação da conduta externa voltada, a partir de então, para um incremento na participação aos mecanismos e às regras da sociedade internacional. A hipótese central dos autores destaca a substituição de uma agenda reativa, explicitada pela racionalidade da “autonomia pela distância”, por uma agenda proativa, baseada na racionalidade da “autonomia pela participação e pela integração”.

Segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), o desenvolvimento nacional, interesse

permanente do País, passa a estar diretamente relacionado com uma maior participação nos mecanismos da governança global. A opção pela inclusão do Brasil aos acordos, às normas e aos novos temas da agenda, como meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, concedem maior credibilidade ao País e, portanto, aumentam a margem de interferência na definição das regras do jogo. A noção de *Global Player*, um ator com interesses de amplo alcance, passa a relacionar-se a um engajamento construtivo diante das normas e das regras da sociedade internacional.

De acordo com a nova perspectiva do governo, o País passou a ter maior controle sobre o seu destino e a resolver melhor seus problemas internos pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial. (FONSECA JR., 1998, p. 363-374 apud VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Assim, participando ativamente na organização e na regulamentação das relações internacionais, nas mais diversas áreas, a diplomacia brasileira contribuiria para o estabelecimento de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico, objetivo que foi o eixo da ação externa do Brasil durante a maior parte do século XX. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

A duas modalidades de autonomia, seja pela distância ou pela participação/integração, representam entendimentos distintos da relação entre interesses nacionais e valores nacionais. Ocorre, a partir do fim da Guerra Fria e, também, do final da Ditadura Militar no Brasil, uma inclinação da política externa para participar dos mecanismos de regulação das relações entre os Estados. O distanciamento das regras do jogo seria uma aposta descontextualizada e anacrônica, diante da sociedade internacional do Pós-guerra. Neste cenário o exercício da autonomia passa necessariamente pelos embates no interior da arquitetura jurídica internacional. É o que dizem Vigevani, Olivera e Cintra:

[...] o acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado uma nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por participação, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional (FONSECA JR., 1998, p. 368 apud VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 38).

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) afirmam que a busca pela participação, especialmente durante o governo FHC, foi uma constante. Passa a ocorrer uma mudança no perfil de atuação, estabelecido por Araújo Castro em 1963, de resistência ao congelamento de poder derivado dos acordos conduzidos pelos países desenvolvidos. O

conhecido discurso dos três D's – notadamente desenvolvimento, descolonização e desarmamento – proferido na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), evidenciou o perfil crítico da política externa diante da possibilidade de congelamento e, portanto, manutenção da hierarquia do poder na sociedade de Estados.

No entender de Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), citando Castro, a polarização ideológica da Guerra Fria conduzia os estados a aumentarem seus gastos militares em detrimento da demanda mundial voltada para o desenvolvimento. A ligação entre guerra e subdesenvolvimento impedia a formação de um ciclo de desenvolvimento e desarmamento. De fato, esta era a recomendação de Castro ao efetuar o discurso dos três D's, em que os países desenvolvidos deviam reverter a lógica citada, reorientando os gastos militares para auxiliar as economias menos desenvolvidas.

O distanciamento do Brasil em participar do jogo polarizado da Guerra Fria refletia-se na estratégia da “autonomia pela distância”. O espaço de manobra independente visado necessitava de distanciamento dos embates ideológicos. Com a mudança do sistema internacional, após a queda do regime soviético, uma maior convergência de interesses passou a vigorar. O eixo Oeste-Leste foi flexibilizado, possibilitando um maior adensamento da sociedade internacional. Ampliou-se a percepção de interesses e de valores comuns, de modo a desobstruir os mecanismos de governança global. A “desparalisa” do CSNU, demonstrada pela FIGURA 1, ilustra essa convergência refletida nos organismos multilaterais.

A inflexão para uma conduta de participação, apontada por Fonseca Jr. e por Vigevani, Oliveira e Cintra, evidencia uma adaptação da política externa ao movimento da sociedade internacional. O novo formato desta, com o Pós-guerra Fria, aumentou o grau de convergência entre os objetivos da política externa brasileira e as possibilidades abertas pelo contexto internacional. Entre os objetivos permanentes do País destaca-se a busca pelo desenvolvimento, entendida no Pós-guerra como dependente da participação na elaboração das regras a serem definidas pelos países membros da sociedade internacional. De fato, a década de 1990 é considerada a década das conferências<sup>27</sup> de alcance mundial. Logo, a estratégia de desenvolvimento passaria pela possibilidade de influenciar as decisões celebradas em consonância com os demais Estados.

A três interpretações do conceito de autonomia, “distância-participação-integração”, categoria-chave da literatura de política externa, revelam uma mudança de

---

<sup>27</sup> O termo “década das conferências” aparece em: ALVES, J. A. Lindren. Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

concepção na forma de se relacionar com o movimento da sociedade internacional. Ao analisarmos a interação entre estas duas dimensões, nota-se o que Fonseca Jr. intitula de *continuum* nas relações internacionais. O conceito evidencia uma mobilidade histórica dos agentes e, em especial das relações estabelecidas entre eles em direção à maior interação com as regras da sociedade internacional.

### 3.2 ANTÔNIO CARLOS LESSA, LEANDRO FREITAS COUTO, ROGÉRIO FARIAS

Os autores iniciam o argumento com o objetivo de examinar a atuação multilateral brasileira durante a Guerra Fria, mediante o confronto com dados de votações na Assembleia Geral e com memorandos e telegramas das embaixadas brasileiras. Eles ainda procuram confrontar a tese de distanciamento do Itamaraty em relação ao âmbito multilateral, introduzido por Fonseca Jr. e reforçado por Pinheiro (2004), Lima (2003), Villa (2006), Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), Vigevani e Oliveira (2007)<sup>28</sup>.

A análise de Lessa, Couto e Farias (2010) procura flexibilizar a dicotomia, amplamente aceita pelo campo, de que é possível identificar distanciamento/participação entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria, respectivamente. A tese de Lessa é a de que a ação multilateral brasileira não pode ser generalizada mediante o conceito de distância. O estudo de dois casos-chave, meio ambiente e comércio internacional, revelam que “[...] longe de manter sistemática distância, ausência, isolacionismo ou não participação; e, mesmo quando foram a resultante da posição brasileira, muitas vezes ela não derivava de uma opção tática da diplomacia do país”. (LESSA, COUTO, FARIAS, 2010, p. 335).

A antítese apresentada por Lessa, Couto e Farias (2010), incide diretamente no diálogo estabelecido com a literatura, uma vez que rompe a dicotomia

---

<sup>28</sup> “(...) FONSECA JR., 1998 (...) Letícia Pinheiro (2004), Maria Regina Soares de Lima (2003), Rafael Villa (2006), Tullo Vigevani e Marcelo F. de Oliveira (2007) e Tullo Vigevani, Marcelo F. de Oliveira e Rodrigo Cintra (2003).” (LESSA; COUTO; FARIAS, 2010).

As respectivas obras são: FONSECA JR., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira (1889-2002). Rio de Janeiro: Zahar, 2004.; LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. Observatório da Cidadania (Relatório), v. 7, n. 1, p. 94-100, 2003.; VILLA, Rafael Duarte. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 61, p. 63-89, 2006.; VIGEVAANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. Brazilian foreign policy in the Cardoso era: the search for autonomy through integration. Latin American Perspectives, v. 34, n. 5, p. 58-80, 2007.; VIGEVAANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. Tempo Social. São Paulo, v. 15, n. 2, nov., 2003.

distanciamento/participação, e, portanto, permite identificar o Grocianismo como uma característica de maior permanência da política externa, tal como defendido por Lafer. Em segundo lugar, a antítese contra-argumenta uma das premissas de Letícia Pinheiro, na qual o Brasil teria o realismo, como característica de maior permanência, ao ser comparado ao Grocianismo; como será demonstrado no próximo item e aprofundado nas considerações parciais.

A problematização introduzida por Lessa, Couto e Farias (2010), procura questionar três aspectos da dicotomia distância/participação:

- a) considerar a distância, como um conceito correspondente à defesa ou contração no comportamento da diplomacia brasileira;
- b) entender de que a falta de participação pode ser considerada uma característica intencional da distância;
- c) ver que o distanciamento do Brasil deriva, em certa medida, da divergência do País com os debates multilaterais da Guerra Fria. Os três aspectos representam facetas do problema formulado anteriormente.

O início da argumentação de Lessa, Couto e Farias (2010), vai estabelecer uma distinção entre intenção e ação diplomática. A análise busca demonstrar a existência de uma intenção de participação durante a Guerra Fria, limitada por razões de natureza orçamentária e administrativa da União. Ainda que existisse um “ceticismo” do governo em relação aos resultados das negociações multilaterais, essa postura não podia ser generalizada. O argumento é resumido pelos autores:

Deve-se notar que grande parte das intenções diplomáticas brasileiras eram propositivas, e que a ação, muitas vezes, não se coadunava com essas expectativas pela simples limitação da capacidade administrativa do MRE de lidar com as demandas geradas pelo crescimento do número e do escopo dos organismos internacionais criados a partir de 1943. Somente entre janeiro e maio daquele ano, foram redigidos, na pequena Comissão de Organismos Internacionais do Itamaraty, 36 maços de documentos – além de 107 memorandos, 187 telegramas, 93 avisos a outros Ministérios, 36 despachos para representantes brasileiros no estrangeiro, 16 comunicações às missões diplomáticas estrangeiras e 83 ofícios e bilhetes diversos-, enfim, um considerável dispêndio de energia para o planejamento da ação diplomática em dimensão que se tornara subitamente valorizada para a ação internacional do país. (LESSA; COUTO; FARIAS, 2010, p. 338)

O aspecto central da proposição dos autores está no fato de o engajamento multilateral ter um custo. A participação implicaria em um custo a ser pago, almejável pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), porém limitado pelas restrições orçamentárias do órgão. Os autores apontam um “interesse acadêmico” pelo envolvimento nas reuniões,

distanciados das “resoluções de interesse prático”. Deste modo o engajamento deveria pautar-se por três diretrizes:

- a) a participação apenas em reuniões em que houvessem interesses diretos do país;
- b) a representação do Brasil deveria ser realizada por um funcionário do MRE;
- c) a presença de técnicos das demais áreas deveria ser limitada ao estritamente necessário (LESSA; COUTO; FARIAS, 2010, p. 339).

A influência das restrições orçamentárias representa uma variável desconsiderada pelo paradigma desenvolvido por Fonseca Jr. (1998). Até o período posterior à Guerra Fria, o Brasil abdicou da participação em exercícios conjuntos devido a questões financeiras. Os autores citam trechos da Rodada Uruguay do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – *General Agreement on Tariffs and Trade* – (GATT), em que múltiplas reuniões ocorriam de maneira simultânea e faltavam recursos humanos para acompanhar todos os acordos. As correspondências entre o MRE e a delegação brasileira em Genebra evidenciam pedidos de maior número de técnicos para acompanhar e, por óbvio, aumentar a capacidade de influência na redação dos acordos. Rubens Ricúpero, embaixador da Missão do Brasil em Genebra entre 1987 e 1991, demonstrava preocupação diante da ausência de participação do Brasil em tabuleiros de negociação estratégicas para os interesses nacionais. É o que dizem os autores:

Percebe-se, assim, que a ausência não decorria de resistência aos assuntos negociados externamente ou de uma possível “estratégia autonomista” de assegurar a total liberdade doméstica para regular os assuntos discutidos na pauta multilateral. Muito pelo contrário. Havia o desejo explícito de participar mais ativamente dessas conferências e das reuniões dos seus comitês técnicos, mas o país não dispunha de quadros em número suficiente para articular uma posição adequada nas negociações. (LESSA; COUTA; FARIAS, 2010, p. 340)

A análise da documentação usada por Lessa, Couto e Farias (2010), permite concluir não haver uma estratégia intencional de distanciamento derivada dos formuladores da política externa. Nesse sentido, ainda que os resultados colhidos pelo País demonstrem uma ausência de participação, os pressupostos ideacionais encontrados impedem a utilização generalizada dos extremos distância/participação, como categorias com limites definidos. O fato pode ser notado mesmo durante o período considerado participativo pela literatura de política externa, e isso significa identificar uma intenção de maior alcance, ou permanência na história diplomática, orientada pela busca/desejo de participação.

### 3.3 LETÍCIA PINHEIRO

Uma segunda interpretação possível para o tipo de engajamento multilateral estabelecido pelo Brasil, durante a década de 1990, é fornecida por Letícia Pinheiro. A autora denomina o período no qual ocorre essa orientação de “institucionalismo pragmático”, um conceito criado com a finalidade de reinterpretar o discurso grociano da política externa, mediante os traços de permanência na inserção multilateral do Brasil.

A elaboração baseia-se na constante busca pela autonomia, como a variável de maior centralidade na política externa brasileira. Mediante a relação entre o grau de autonomia e o grau de institucionalização, Pinheiro reinterpreta o grocianismo como uma modalidade do realismo. Em seu entendimento, o traço de maior permanência é identificado com um realismo situado entre duas variações extremas: o hobbesiano e o grociano. A autora identifica esta posição realista intermediária, como uma postura voltada para preservar a autonomia, diante do grau de integração com os regimes internacionais. O conceito de “institucionalismo pragmático” contém esse pressuposto teórico, no qual o envolvimento multilateral é conduzido pela busca permanente de autonomia externa.

O artigo<sup>29</sup>, no qual a autora desenvolve a discussão, inicia com uma digressão a respeito da interface entre a prática da política externa e as teorias de relações internacionais; em seguida, Pinheiro procura avaliar os fundamentos teóricos que sustentam o constante “desejo de autonomia”, tal como descrito por Fonseca Jr.; e, por fim, apresenta a hipótese na qual a reorientação assumida pela política externa na década de 1990 está inserida em uma posição intermediária entre um realismo de natureza hobbesiana e um realismo de natureza grociana. A denominação para esta posição ocupada pelo Brasil foi intitulada de “institucionalismo pragmático”, como mencionado.

A primeira seção da argumentação criada retoma uma divisão generalizada em três fases contrastantes da política externa:

- a) do começo do século XX até a década de 1950, marcado pelas vicissitudes da noção de “equidistância pragmática” (MOURA, 1980 *apud* PINHEIRO, 2000);
- b) o período da política externa independente, de 1961 até 1964, na qual surge uma diversificação de parcerias;

---

<sup>29</sup>PINHEIRO, LETÍCIA. Traídos Pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez., p.305-335. 2000.

c) interrompida entre 1964 e 1974, quando uma orientação norte-americana se estabelece. Dada a amplitude cronológica da classificação, Pinheiro resume em duas tendências históricas conflitantes da inserção internacional: o americanismo e o globalismo.

A primeira, inaugurada pelas opções do Barão do Rio Branco, deslocou o legado colonial de enquadramento dependente Brasil-Europa, para uma aliança tácita e ativa, com a potência emergente do começo do século XX: os EUA. A lógica da política externa do Barão visualizava a possibilidade de maiores ganhos relativos do País mediante a aliança com os EUA. O assunto inspirou a obra de Bradford Burns, intitulada de *“The unwritten alliance”*. O tema da autonomia, nesse contexto, estava depositada nas possibilidades advindas de um distanciamento das relações com o antigo continente para o novo mundo. Os interesses estratégicos do Brasil no final do século XIX e início do XX advinham da necessidade de equacionar as questões de limites territoriais. Logo, o entorno regional demandava respostas, seja mediante o uso de poder militar ou diplomático. A relação entre interesses e valores inaugurada combinou o pragmatismo, o americanismo e, em particular, o pacifismo. A fórmula de engajamento criada reuniu estes três componentes como método de atuação da diplomacia nacional. Os fins eram a demarcação de fronteiras e o aumento da autonomia extra-hemisférica. Ora, o americanismo, legado do patrono da diplomacia brasileira, entendia a relação com os EUA como um ganho de autonomia para o País.

O segundo conceito citado por Pinheiro – o globalismo – é desenvolvido mediante um esgotamento das relações estratégicas do País com os EUA. O governo Dutra, em 1945, representou o início deste declínio na modalidade de relação bilateral herdada. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a América do Sul foi considerada como uma região de influência consolidada pelos norte-americanos. Os retornos e a barganha entre o Brasil e os EUA, de grande intensidade até a metade do século XX, foram substituídos por uma relação com poucos dividendos para ambos. O esgotamento desse modelo forçou a política externa a diversificar suas relações, tanto no eixo vertical como no horizontal. O globalismo, uma adaptação na lógica de atuação externa, substituiu o americanismo como estratégia de engajamento. A autonomia nacional, a partir de então, passou a ser entendida como dependente da multiplicidade de parcerias estabelecidas.

Os dois conceitos trazidos pela autora simplificam a história da política externa nas duas tendências, conforme explicitado. A esta distinção, porém, Pinheiro acrescenta nuances relevantes para a interpretação das ações do Brasil no período. A sugestão dela



inclui a seguinte subdivisão: americanismo pragmático, 1902-1945, 1951-1961 e 1967-1974; americanismo ideológico, 1946-1951 e 1964-1967; globalismo grociano 1961-65; e, enfim, globalismo hobbesiano, 1974-1990.

As duas qualidades do americanismo, pragmático e ideológico, derivam de fases nas quais ocorreram ganhos relativos substantivos ou alinhamentos sem recompensas, respectivamente. As derivações do globalismo contêm os seguintes significados, conforme as palavras da autora:

No primeiro caso, um globalismo que se sustenta na interpretação do sistema internacional como anárquico, tal como o estado de natureza de todos contra todos em que inexistia uma autoridade supranacional, um Leviatã. Daí a justificativa do princípio de auto-ajuda. No segundo, um globalismo de base grotiana tributário da contribuição do Holandês do século XVII, Hugo Grotius (1625), que, embora, reconheça a anarquia do sistema, supõe também que ele é normativamente regulado e que os Estados agem não apenas em busca de ganhos relativos, mas também absolutos. (PINHEIRO, 2000, p. 310). [sic]

A conduta globalista, conforme mencionado, detém duas orientações de acordo com sua inclinação aos interesses ou aos valores da sociedade internacional. O formato grociano faz menção ao início do paradigma, concomitante com a Política Externa Independente (PEI) dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart. A PEI ficou conhecida por ter lançado as bases da moderna diplomacia brasileira. Interrompida pelo golpe militar e pelos primeiros anos da Ditadura, recebeu um novo formato com o governo dos presidentes Médici, Geisel e Figueiredo. O globalismo hobbesiano reintroduziu o componente realista na política externa, já identificado no americanismo pragmático do Barão.

As distintas fases e modalidades trazidas por Pinheiro revelam, de acordo com a autora, uma característica constante na política externa: a busca pela autonomia. A conclusão da digressão histórica sinaliza para uma adaptação das opções assumidas pelo Brasil, diante de seu constante desejo de autonomia. O seguinte problema interpretativo enfrentado por Pinheiro diz respeito a como compreender os anos 1990, no qual os estrategistas do período afirmam dotar a política externa de uma orientação grociana de inserção. Segundo Pinheiro, o discurso desses atores necessita de adequada contextualização com os traços permanentes do Brasil na história, ou seja, a busca pela autonomia e o realismo.

De modo a oferecer uma resposta interpretativa ao paradoxo dos anos 1990, a autora flexibiliza o entendimento do realismo em duas modalidades de realismo: um realismo hobbesiano e um realismo grociano. Ainda que não seja sua intenção criar e

recriar classificações, a sua análise pode ser identificada como que Richard Little chama de um “pluralismo ontológico” no uso dos modelos explicativos. O objetivo é demonstrar uma flexibilidade de atuação e, portanto, de compreensão dos paradigmas em um mesmo período histórico.

A década de 1990 introduz o questionamento para o analista, o qual se depara, por um lado, com um traço de permanência na política externa ao analisar a história e, por outro lado, com o discurso dos estrategistas defendendo um estilo grociano de atuação. A resposta fornecida por Pinheiro a este paradoxo é ilustrada pela extensa citação a seguir.

Minha hipótese, entretanto, é que a ascensão dessas novas idéias no quadro cognitivo da política externa brasileira não implicou a superação completa das que antes predominavam, e não porquanto ainda estejamos em uma fase de transição, mas porque na diplomacia brasileira, curiosamente, essas visões se completam. Nesse sentido, por um lado, concordo plenamente com a idéia de que o comportamento diplomático do Estado brasileiro pode assumir uma outra conotação em situações ou relativamente a questões diferentes (Goffredo Jr., 2000:99). A propósito, Fonseca Júnior parece confirmar esta hipótese ao afirmar que “no mundo de hoje as *issues* tendem a se fragmentar, o que induz a diferentes padrões de coalizões, motivados por circunstâncias específicas e tangíveis. Modelos diferenciados de construção de legitimidade” (1998:365). Por outro, quero sublinhar que isto não implica supor a preponderância dos aspectos grotianos, nem que ambas as visões estejam impedidas de se manifestar em um mesmo momento e sobre uma mesma questão. (PINHEIRO, 2000, p. 322). [sic]

O raciocínio complementar fornecido como resposta ao aparente paradoxo é aprofundado ao serem conjugadas duas variáveis chave para a hipótese da autora. Por um lado, o desejo de autonomia e, por outro, o grau de institucionalização ao qual a diplomacia aceita estar submetida. O tipo de relação entre ambas as variáveis evidencia duas modalidades de relação com as instituições internacionais. Uma primeira, mantida na América do Sul, demonstra um baixo nível de institucionalidade, enquanto a segunda, nas instituições multilaterais globais como as Nações Unidas, revelam alto grau de institucionalização aceita pelo País. Os dois tipos de relação, mantidas de maneira proposital, resolvem o aparente paradoxo do grocianismo na década de 1990. Na América do Sul, onde o País detém posição de liderança e, portanto, pode influenciar os organismos regionais em direção a um maior ou menor grau de institucionalização, a opção, então, é pelo menor nível.

De fato, os interesses relativos do País no entorno regional são mais visíveis do que no âmbito extra-hemisférico. Neste sentido, o espaço de autonomia intraorganizacional é mantido em nível elevado. Ao contrário, para além do continente sul-americano, admite-se maior grau de institucionalização e, logo, de menor autonomia.

Em síntese, a leitura grociana da política externa brasileira nos anos 1990 contém

uma duplicidade na forma de entender o conceito bem como um critério de distinção geográfico. A adaptação do conceito aos traços de permanência histórica, notadamente vinculados ao realismo, faz com que o grocianismo detenha uma orientação pragmática e pluralista, em termos ontológicos. A autora, portanto, ressignifica o entendimento do grocianismo à luz da história diplomática nacional.

### 3.4 AMADO LUIZ CERVO

O terceiro dos estudos da trilogia selecionada contém o conceito de “dança de paradigmas”, elaborado por Cervo (2002), para analisar os anos 1990, em geral, e o governo Cardoso, em particular. A análise desenvolvida situa o grocianismo como uma modalidade de idealismo, exatamente o oposto da argumentação de Pinheiro, a qual situa o grocianismo como uma modalidade de realismo.

A abordagem, de cunho histórico, aplicada pelos autores procura demonstrar a reorientação da política externa brasileira após a redemocratização. O encerramento formal da ditadura civil-militar no Brasil inaugura movimento de liberalização política, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional. Este ciclo de liberalização política é paralelo ao ciclo de liberalização econômica, influenciado pelo Consenso de Washington.

Ambos os ciclos de liberalização, forçados pelos constrangimentos internos e externos, passam a redefinir o modelo de inserção internacional adotado pelos 60 anos anteriores da história da política externa. A preferência pelo estado desenvolvimentista, de base heterodoxa, pautado pela interferência direta na economia, foi substituído pelo estado “normal”<sup>30</sup>. Ambos os modelos de estado são similares aos paradigmas de análise elaborados para compreender a política externa desse período. Três são as construções conceituais sugeridas por Cervo (2002):

- a) o estado desenvolvimentista;
- b) o estado normal;
- c) o estado logístico.

Os três paradigmas constituem a base argumentativa de Cervo para demonstrar as opções “iludidas” dos estrategistas envolvidos no processo decisório nos anos 1990. A

<sup>30</sup> A expressão é retirada de Cervo (2002), ao fazer referência ao pronunciamento do Ministro argentino das Relações Exteriores do governo Menem, Domingo Cavallo, quando afirma vontade do estado argentino em querer ser “normal”. A ideia leva em consideração a normalidade, como um estado mínimo, liberal, com crescimento econômico e inflação controlada.

“dança dos paradigmas” procura evidenciar a alternância entre três tipos de inserção em um curto período de tempo.

No entender de Cervo, o governo Cardoso viveu de três “ilusões” ao longo do seu mandato: em primeiro lugar, acreditou que a ordem multilateral global poderia produzir regras justas, transparentes e, portanto, democráticas as relações políticas e econômicas da sociedade internacional; em segundo lugar, a “ilusão das divisas”, na qual se acreditou que a abertura da economia poderia resultar na atração de capitais externos não prejudiciais ao devido equilíbrio no balanço de pagamentos; em terceiro, depositou capital social no prestígio do presidente da República, como método para atender aos interesses nacionais.

As três “ilusões” representam as crenças dos atores-formuladores da política externa do período, notadamente o presidente Fernando Henrique Cardoso e os chanceleres Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer. A primeira “ilusão” citada é o objeto de análise relevante para interlocução com a hipótese adotada pela pesquisa. Cervo refere-se ao tipo de envolvimento do Brasil com os mecanismos multilaterais de participação como uma aposta baseada no idealismo/utopia de vertente grociana kantiana (CERVO, 2002, p. 14-16). A interpretação de Cervo situa o grocianismo adotado pelo Estado brasileiro como uma modalidade de idealismo, oposto ao entendimento adotado por Letícia Pinheiro. A autora situa o grocianismo como uma vertente do realismo. Ambos contemplam interpretações díspares do entendimento apontado por Lafer, no qual a hipótese da pesquisa está baseada.

Cervo, ao afirmar os anos 1990 como um período de ilusões baseados na utopia de funcionamento do sistema multilateral, procura evidenciar esta assertiva mediante o estudo do engajamento do Brasil em seis temas da agenda internacional:

- a) liberalismo econômico;
- b) meio ambiente;
- c) direitos humanos;
- d) segurança;
- e) multilateralismo comercial;
- f) fluxos de capitais.

Dos seis temas apontados por Cervo, quatro – meio ambiente, direitos humanos, segurança e multilateralismo comercial – são diretamente relacionados à interação, com a dimensão multilateral de inserção. A questão ambiental e os direitos humanos são dois temas nos quais Cervo admite posicionamento pragmático do Brasil. Em contraposição, a

segurança internacional e o multilateralismo comercial são objetos de crítica ao modelo de engajamento. Cabe descrever em detalhe os quatro itens de interesse, uma vez que fazem com que o autor designe a interação como utópica e idealista.

O item meio ambiente envolveu iniciativas anti-hegemônicas nas esferas bilateral, multilateral, regional e global. Destas, obteve retornos em três casos: conquistou o direito de sediar a Conferência sobre Meio Ambiente em 1992; a Cúpula da Terra inovou ao introduzir o desenvolvimento sustentável como um discurso de política externa, de modo a tornar indissociável o desenvolvimento da conservação ambiental; contribuiu para diminuir a dicotomia norte-sul por uma maior cooperação horizontal na questão.

Em termos formais, quatro tratados resultaram destas iniciativas:

- a) A Agenda 21, um instrumento de planejamento para a construção de soluções sustentáveis, e que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica;
- b) a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), acordo que evoluiu para o Protocolo de Kyoto, celebrado em 1997; e que permanece como único acordo geral sobre diminuição de gases de efeito estufa;
- c) Convenção sobre diversidade biológica (CDB), a qual protege direitos brasileiros sobre a exploração da floresta amazônica;
- d) Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, o qual contempla no âmbito externo o G7, a União Europeia e o Banco Mundial.

Conforme demonstrado, o conceito de desenvolvimento sustentável, utilizado por iniciativa da diplomacia brasileira, foi combinado à estratégia diversificada de inserção internacional. Os resultados desta associação repeliram pressões desproporcionais para as economias em desenvolvimento, advindas das economias centrais, e criaram regime de proteção internacional para proteção da diversidade biológica e genética da Amazônia. A agenda ambiental da diplomacia brasileira, e agenda para os direitos humanos, constituem os únicos itens, citados por Cervo, como tributários de retornos para o estado brasileiro.

No que diz respeito aos Direitos Humanos, o envolvimento do Brasil com o tema foi dividido por Cervo em três etapas na história diplomática:

- a) o contexto de criação e momento após o lançamento da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em 1948, complementado pela experiência adquirida com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e com a Comissão de Direitos Humanos da ONU;

- b) a postura isolacionista adotada pela Ditadura Militar Durante a Guerra Fria;
- c) a atuação protagonizada pelo professor Antônio Augusto Cançado Trindade ao assumir o papel de presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A última fase é concretizada, no plano interno, com adesão aos tratados gerais de proteção dos Direitos Humanos da ONU e da OEA, bem como às convenções internacionais especializadas, como as convenções contra a discriminação racial, contra a discriminação da mulher, contra a tortura, sobre os direitos da criança e sobre os direitos dos refugiados. Reconheceu, também, a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos e criou a Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

A percepção de juristas, diplomatas e legisladores no Brasil permitiu a elaboração de um conceito de Direitos Humanos interdependente do desenvolvimento e da democracia. A tese foi consolidada pela Conferência Mundial de Direitos Humanos sediada em Viena, no ano de 1993, a qual foi presidida pela delegação brasileira, encarregada de escrever a redação final do texto. A citação demonstra o raciocínio:

A diplomacia de Cardoso reforçou sua credibilidade com a nova face que exibiu. No transcurso dos cinquenta anos da ONU, em 1995, cobrou sua função reguladora das relações internacionais mediante a criação de um corpus jurídico que não seja uma hipocrisia para as grandes potências. Cabe apenas à ONU sacrificar com legitimidade o princípio da soberania e da autodeterminação quando a defesa da paz e dos direitos humanos o requeiram. Cabe-lhe, por outro lado, reordenar o mundo para um ambiente de justiça e equidade social. No embalo da democracia e da promoção dos direitos humanos, a visão kantiana da paz e da justiça global contaminou portanto o discurso da diplomacia brasileira nos anos noventa, em contraste com o realismo político do comportamento das grandes potências. (CERVO, 2003, p. 14). [sic]

Como demonstra a citação relacionada ao tema dos Direitos Humanos e aos argumentos sobre a questão ambiental, o Brasil assumiu uma postura kantiana, com resultados perceptíveis para o País e, também, para o aprofundamento dos regimes internacionais. Os dois temas seguintes apresentam esta mesma postura, ainda que sem resultados positivos para o Brasil.

Ao abordar a segurança nacional, Cervo critica o modelo de inspiração kantiana/grociana e afirma que o governo Cardoso teria sacrificado o papel estratégico das forças armadas. A força como ferramenta, voltada para aumentar o potencial de barganha, é desvalorizada em favor da persuasão e do enquadramento a regimes coletivos de segurança. A postura pacifista reverte a tendência de privilegiar a segurança nacional, iniciada nos anos 1970, para voltar-se à segurança coletiva. Os pressupostos ideacionais baseados no multilateralismo são aplicados, também, à agenda de segurança,

tanto em termos de produção industrial-militar, como celebrando tratados em favor do desarmamento.

Os tratados celebrados foram: adesão ao Tratado de Tlatelolco, em 30/5/1994; adesão ao Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL); anúncio, pela Declaração de São José dos Campos, que não tenciona produzir, adquirir ou transferir mísseis militares de longo alcance em 18/08/1995; adesão à Convenção sobre certas Armas Convencionais em 3/10/1995; adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) e ao agrupamento informal de países para a coordenação de controles de exportação na área missilística, em 27/10/1995; adesão ao Grupo de Supridores Nucleares (GSN), regime voltado ao controle de exportações de tecnologias e bens na área nuclear, em 23/4/1996; proposição da resolução, na ONU, para que o Hemisfério Sul seja reconhecido como área livre de armas nucleares; assinatura do Tratado para Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT), em 24/9/1996; assinatura da Convenção Interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e materiais correlatos, em 14/11/1998; adesão à Convenção de Eliminação de Minas Terrestres Antipessoal, em 4/12/1998; denúncia ao Memorando de Entendimento e Cooperação para Usos pacíficos da Energia Nuclear que possuía com a Índia após este país realizar testes nucleares; auxílio na criação da coalizão da Nova Agenda, grupo de países que defendem o desarmamento nuclear global, em 8/6/1998; entrega, em Washington, dos instrumentos de adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, em 18/9/1998 (GARCIA, 2005, p. 250-264).

Amado Cervo afirma que o governo Cardoso desmontou a estratégia de segurança nacional iniciada nos anos 1970 pela busca por regimes de controle de armamentos, e, com esse esforço de adesão, renunciou a postura realista na arena internacional. O abandono à pretensão de adquirir um assento permanente no CSNU é citado por Cervo também como uma evidência da renúncia ao realismo. A “alta política” é, portanto, a dimensão na qual o Cervo tenta demonstrar a ilusão kantiana/grociana da política externa brasileira. Como explicitado por suas próprias palavras:

[...] por decisões de política exterior, o governo brasileiro movimentou-se na esfera da segurança global. Imbuído do idealismo kantiano, agiu com determinação nos foros de negociação no sentido de regular o sistema multilateral de segurança. Renunciou à construção da potência e ao exercício da força [...] (CERVO, 2002, p. 16).

O quarto item da agenda citada por Cervo, e último a ser apresentado, refere-se às relações econômicas internacionais. Cervo cita três equívocos dos economistas ligados

ao governo Cardoso, os quais conduziram a mudança do modelo Desenvolvimentista para o Normal. O primeiro corresponde à crença de que protecionismo e crescimento econômico são dimensões excludentes. O segundo, diz respeito à instrumentalização do comércio exterior para manter a inflação sob controle. O terceiro representa a convicção e a expectativa de que as potências avançadas fariam concessões à diplomacia brasileira no campo sensível das relações econômicas. As três apostas são entendidas por Cervo como “erros de cálculo” do governo Cardoso. Em especial, segundo o autor, o terceiro demonstra o funcionamento da matriz idealista kantiana/grociana nas negociações comerciais, e, por isso, será apresentado a seguir.

As rodadas de negociações do GATT, na qual o Brasil cede às pressões das economias centrais ao aderir aos Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS) em 1993, e ao aprovar a Lei de patentes em 1996. Cervo cita, também, os litígios de comércio, notadamente ligados a medidas antidumping. Ao serem levados aos mecanismos de solução de controvérsias da OMC, “padeciam de vício político [...]” (CERVO, 2002) e, desde a criação da OMC, em 1995, apenas 10% dos julgamentos terminaram por favorecer os países periféricos. Cervo cita apenas quatro casos nos quais o Brasil leva vantagem: a exportação da gasolina para os EUA, de coco para as Filipinas, de café solúvel para a Europa e de subsídios canadenses à indústria aeronáutica. Em contraste, os contenciosos da carne com o Canadá revelaram o “duro jogo” das relações entre ricos e pobres. O país escondeu os subsídios à produção nacional do produto e disseminou uma falsa contaminação intitulada de “vaca louca” advinda das carnes brasileiras.

Contudo, é com a Rodada do Milênio da OMC que os limites do “sistema kantiano de comércio” são evidenciados. A Rodada, sediada na cidade de Seattle, foi acompanhada de protestos de manifestantes acampados e dos próprios países em desenvolvimento no processo de negociação. A não conclusão de um acordo sobre mecanismos democráticos reguladores do comércio internacional inviabilizou o aprofundamento do multilateralismo comercial global.

A convicção de que estes países chegariam ao **sistema kantiano de comércio internacional**, com regras e mecanismos transparentes e democráticos e com distribuição equitativa de benefícios entre países ricos e pobres, desvaneceu-se em 2000, ante o malogro da chamada rodada do milênio da OMC em Seattle. (CERVO, 2002, p. 18) (grifos do autor).

Ao analisarmos os quatro itens da agenda sugeridos por Cervo é possível identificar nos temas meio ambiente e direitos humanos uma argumentação propositiva à



opção pelo multilateralismo da política externa brasileira. Em contraste, a dimensão da segurança e das relações econômicas demonstram compreensão depreciativa por parte do autor. Em especial, a segurança nacional é sacrificada em favor da segurança coletiva e as rodadas de negociações, bem como os contenciosos na OMC, são criticadas pelo autor por terem atingido resultados aquém do esperado.

O balanço desta análise conduz Cervo a enquadrar a matriz ideacional da política externa em uma modalidade de idealismo. Os termos “ilusão kantiana”, “sistema kantiano de comércio”, “inspiração idealista de vertente grociana e kantiana”, “visão kantiana da paz e da justiça global” são expressões empregadas por Cervo para descrever o período.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ao analisar os marcos teóricos na relação entre a política externa brasileira e o multilateralismo, a seguinte indagação aparece como resultado: em que medida as teses de Fonseca Jr. (1998) e Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), Lessa, Couto e Farias (2010), Pinheiro (2000) e Cervo (2002), dialogam com a tese de Lafer(2009). Em especial, em que medida as pesquisas já realizadas contribuem para a análise da inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva, tal como proposta pela dissertação?

O pressuposto teórico da dissertação identifica uma postura de *middle ground* do Brasil, derivada de um legado deixado por Ruy Barbosa e Barão do Rio Branco, notadamente vinculado:

- a) ao desencaixe do Brasil na classificação de grande ou pequena potência internacional;
- b) à condição de uma potência média;
- c) a possuir uma “dupla inserção”, em que compartilha os valores políticos ocidentais, mesmo que critique os valores econômicos, e por isso ser um “outro ocidente”;
- d) a estar desvinculado dos extremos do idealismo e do realismo, em termos teóricos;
- e) a buscar um espaço de autonomia mediante os instrumentos da diplomacia; e
- f) a aceitar e potencializar a existência de uma sociedade de Estados.

As características da hipótese encontrada em Lafer (2009), após serem analisados os marcos teóricos da literatura na década de 1990, permitem realizar as seguintes interfaces: em primeiro lugar, ao serem contrapostas as teses de Lafer e de Fonseca Jr., nota-se uma aproximação do pensamento de ambos os autores ao se referirem aos anos 1990. Ambos identificam e defendem uma maior participação do Brasil nos mecanismos

de representação e inserção multilateral. A convergência, por um lado, reforça o traço grociano da política externa, uma vez que é identificado o compartilhamento de valores comuns entre os Estados, assim como uma busca por participar das instituições resultantes desta sociedade. A noção de autonomia pela participação permite perceber uma equivalência entre os interesses nacionais e os valores da sociedade internacional na década de 1990. É precisamente esta simetria à qual o grocianismo está se referindo, em especial Martin Wight ao questionar a dicotomia realismo/idealismo na análise das relações internacionais.

Por outro lado, Fonseca Jr., ao afirmar um período de distância do Brasil na interação com o multilateralismo, evidencia uma maior ênfase dos interesses nacionais em detrimento aos valores da sociedade internacional. A modalidade de autonomia do País durante a Guerra Fria reforça alianças estratégicas bilaterais e, portanto, evidencia uma descrença do País em colher resultados baseados no fortalecimento da arquitetura jurídica internacional. O fato demonstra uma menor aproximação do Brasil com o contexto internacional vinculado à dicotomia ocidente-orient. Por óbvio, é possível perceber uma cisão entre países ligados ao arranjo liberal e os ligados ao arranjo socialista na sociedade internacional.

Como o próprio Fonseca Jr. demonstra, havia uma descrença e uma inadaptação em relação ao bipolarismo do sistema. Nesse contexto, o distanciamento adotado pelo Brasil permitia maior espaço de autonomia e, também, de maiores possibilidades de concretização dos interesses relativos do País.

Uma terceira observação em relação à comparação entre Lafer e Fonseca Jr. refere-se a Lafer entender o grocianismo como uma “constante” na atuação multilateral do País. Em contraposição, Fonseca Jr. cita duas fases da política externa, de distância e de participação, há maior aproximação do grocianismo com a fase de participação, que coincidente com a década de 1990. Desta observação, duas ponderações são possíveis:

a) pode-se identificar, uma vez que tanto Lafer, quanto Fonseca Jr. são atores políticos dos anos 1990, um limite pouco definido entre a obra dos autores como acadêmicos e propagandistas da política externa do período. O fato enquadra as teses em uma modalidade de discurso e, portanto, poderia ser entendido como uma fonte primária de análise e não como fonte secundária. Caso este argumento fosse aceito, a validade acadêmica dos argumentos estaria colocada em cheque. De outra perspectiva, como a tese de Lafer e de Fonseca Jr. são encontradas em outros atores da literatura, em Martin Wight/Hedley Bull e Pinheiro/Cervo, respectivamente, a legitimidade metodológica

permanece razoável.

b) a convergência de ambas as perspectivas para os anos 1990 reforça a hipótese do grocianismo na atuação multilateral do Brasil, em especial no CSNU, uma vez que ocorre uma coincidência entre o aprofundamento das regras do sistema e os interesses do Brasil em relação ao aprofundamento destes arranjos, resultado de um incremento na sua participação.

Adicionalmente, ao considerarmos o “grocianismo como uma constante”, os apontamentos de Lessa, Couto e Farias (2010), são particularmente apropriados. Os dados extraídos das comunicações entre Brasília e Genebra demonstram um desejo de maior participação do Itamaraty nos fóruns e nas reuniões de coordenação e, por óbvio, de decisão dos organismos multilaterais. As conclusões extraídas do universo empírico pesquisado pelos autores exige, na observação da política externa durante a Guerra Fria, uma repartição analítica entre intenção e ação política. Enquanto a exposição de Fonseca Jr. (1998) identifica um período de distanciamento, Lessa, Couto e Farias (2010) introduzem uma alcunha ao conceito, na medida em que afirmam o distanciamento ser resultado das ações e não a intenção dos estrategistas do período.

A impossibilidade de generalização do conceito de “autonomia pela distância” aproxima e reforça o modelo ideacional sugerido por Lafer. Desta forma, o termo “constantes grocianas de atuação multilateral” estaria presente ao longo de toda história diplomática desde suas origens históricas encontradas pela atuação de Ruy Barbosa na Haia.

De fato, a análise de Lafer aponta a criação de uma conduta típica ideal da política externa, influenciada pela força da identidade internacional do Brasil. Esta é geneticamente derivada da atuação excepcional de Ruy Barbosa e do Barão do Rio Branco no início do século XX. O “estilo de conduta”, o qual ambos os atores deixaram como legado, deriva da atuação de um número restrito de agentes diplomáticos, em especial os estrategistas. A necessária generalização desse “estilo” para o conjunto da burocracia especializada do MRE demandaria uma resposta, advinda do orçamento da União – monetária a esta opção. A diplomacia, a negociação e o diálogo implicam em um custo permanente de capital humano engajado neste objetivo. As condições materiais ligadas a variáveis domésticas e, portanto, ao processo decisório, externos ao Itamaraty, impediram a concretização do “desejo de participação”, apontado por Lessa, Couto e Farias (2010).

Entre uma conduta típica ideal, aspecto apontado por Lafer, e a concretização

dessa conduta, existe uma interação intraburocrática de necessária consideração para a avaliação da política externa. Os mecanismos de decisão, ligados aos interesses em conflito dos múltiplos agentes na definição das políticas públicas, exigem a abertura da “caixa-preta” do Estado para uma análise que leve em consideração as intenções e as ações empregadas. A literatura, no entanto, privilegia a observação apenas das ações, ou seja, dos fatos. Como resultado, a não identificação das características do processo decisório resulta em conclusões adotadas pelo conjunto da literatura passíveis de revisão.

As considerações de Pinheiro sobre o multilateralismo na política externa, contudo, advertem para o “desejo de autonomia” como um traço de permanência, que aproximaria o Brasil do paradigma realista da teoria de relações internacionais. Pinheiro estabelece uma divisão histórica da política externa definida por uma adaptação a este objetivo. Em uma primeira fase, autonomia significou uma aliança estratégica com os EUA, em seguida, este modelo passou a restringir a autonomia o que forçou a redefinição da fórmula americanista de autonomia para uma fórmula globalista. Seja em sua modalidade norte-americana ou global, Pinheiro procura demonstrar uma busca constante pela autonomia como o traço de maior permanência da política externa. Esta premissa é usada para aproximar o Brasil de um Estado, com legado realista na definição da conduta externa. Diante desta afirmação, a hipótese baseada em Lafer, na qual o grocianismo seria uma constante, entraria em choque com o realismo como uma constante, como afirmado por Pinheiro.

Desta forma, as duas interpretações da atuação multilateral do Brasil, uma sendo a de Lafer (2009) e Lessa, Couto e Farias (2010) e a outra de Pinheiro (2000) revelam uma tensão entre duas constantes: “o desejo de participação” e o “desejo de autonomia”. A hipótese, na qual está baseada a interpretação de Pinheiro, aproximaria a diplomacia brasileira do realismo devido ao “desejo de autonomia” ser encontrado sob distintas modalidades, mas estar sempre presente. Por outro lado, devido ao engajamento no multilateralismo ser uma característica de maior volatilidade, como é corroborado por Fonseca Jr. ao demonstrar a Guerra Fria, como um período de distância e o Pós-guerra como de participação, a busca por autonomia representaria um traço de maior estabilidade na política externa. Os dados apresentados por Lessa, contudo, auxiliam a demonstrar o “desejo de participação” como uma constante na história da diplomacia brasileira, mesmo que esse desejo não se traduza em engajamento real. Ou seja, é possível identificar uma tensão entre participação e autonomia como duas constantes em conflito, ao menos no nível ideacional de análise.

De fato, é precisamente esta tensão à qual Martin Wight e Hedley Bull estão se referindo ao inaugurar a tradição grociana/racionalista de análise. Wight identificava em seu pensamento um pêndulo entre realismo e revolucionismo, de modo que não se sentia satisfeito com uma posição teórica limitada por estes dois extremos. A mecânica do racionalismo criada por Wight estabelece uma forma de análise que transita de um ponto a outro, mesmo que apresente uma posição intermediária. Assim, a noção de pluralismo ontológico encontra paralelo com a tensão entre “desejo de participação” e “desejo de autonomia” na política externa.

A natureza pós-positivista do argumento é encontrada na escola inglesa, na qual Lafer está baseado, e, também, em Pinheiro, mesmo que ambos autores cheguem a conclusões distintas na análise da política externa. Fica evidenciado, portanto, uma tensão entre realismo e revolucionismo tanto em Lafer como em Pinheiro.

[...] o que quero enfatizar aqui, portanto, é que não se trata de um jogo de soma zero, onde a visão hobbesiana do sistema internacional presente na política externa brasileira ao longo do período em que vigorou a estratégia de busca de autonomia pela distância, teria sido substituída na sua totalidade por uma visão grociana, passando esta a ser, portanto, o único eixo de estruturação e fundamento teórico da ação diplomática, ainda que eu possa reconhecer a contribuição efetiva que a crença neste fato possa oferecer para o fortalecimento de tendências [...] (PINHEIRO, 2000, 322).

A citação, ainda que esteja baseada nos pares da “autonomia pela distância e pela participação” e, portanto, passível de revisão, apresenta uma forma de analisar a política externa, na qual nota-se uma tensão entre a visão hobbesiana e a visão grociana na década de 1990.

Estrutura argumentativa similar é apontada por Fonseca (1998) ao comentar as teses da escola inglesa. A ruptura com os extremos do realismo e do revolucionismo, como modelos ideais de ordem na sociedade internacional, esconde um “*continuum* complexo” em que ocorre uma sucessão de fases orientadas pelo realismo e outras orientadas pelo revolucionismo. A história revela a coexistência dos modelos de ordem, até mesmo, em períodos de aparente estabilidade ou conflito. Fonseca cita a Guerra Fria como exemplo desta ontologia paradoxal, em que notava-se: a persistência de um clima de rivalidade, com o reforço da incerteza no sistema; a frágil coesão dos complexos regionais, como no caso do Oriente Médio; a paralisia do CSNU frente à agenda de segurança; o aumento da disparidade entre ricos e pobres; a persistência de conflitos envolvendo questões de gênero de raça. De outra perspectiva, simultânea às citadas, não ocorreram guerras sistêmicas após o fim da II Guerra Mundial; os princípios e as regras

da sociedade internacional foram quantitativamente mais respeitadas que transgredidas, ocorreu o desenvolvimento e a profissionalização técnica da burocracia responsável por gerenciar as questões internacionais.

Fonseca e Pinheiro revelam formas similares de análise da sociedade internacional e da política externa brasileira, respectivamente. Apesar de chegarem a conclusões distintas, demonstram existir uma tensão entre pressupostos hobbesianos, kantianos e grocianos nas relações internacionais. Este aparente paradoxo é compreendido por Pinheiro mediante raciocínio baseado na noção de “complementariedade”, como demonstra a citação:

[...] minha hipótese, entretanto, é que a ascensão dessas novas ideias no quadro cognitivo da política externa brasileira não implicou a superação completa das que antes predominavam, e não porquanto ainda estejamos em uma fase de transição, mas porque na diplomacia brasileira, curiosamente, essas visões se complementam. (PINHEIRO, 2000, p. 322).

A citação, ainda que esteja baseada nos pares da “autonomia pela distância e pela participação” e , portanto, passível de revisão, apresenta uma forma de analisar a política externa, na qual nota-se uma tensão entre a visão hobbesiana e a visão grociana na década de 1990.

Estrutura argumentativa similar é apontada por Fonseca (1998) ao comentar as teses da escola inglesa. A ruptura com os extremos do realismo e do revolucionismo, como modelos ideais de ordem na sociedade internacional, esconde um “continuum complexo” em que ocorre uma sucessão de fases orientadas pelo realismo e outras orientadas pelo revolucionismo. A história revela a coexistência dos modelos de ordem, até mesmo, em períodos de aparente estabilidade ou conflito. Fonseca cita a Guerra Fria como exemplo desta ontologia paradoxal, em que notava-se a persistência de um clima de rivalidade, com o reforço da incerteza no sistema; a frágil coesão dos complexos regionais, como no caso do Oriente Médio; a paralisia do CSNU frente à agenda de segurança; o aumento da disparidade entre ricos e pobres; a persistência de conflitos envolvendo questões de gênero de raça. De outra perspectiva, simultânea às citadas, não ocorreram guerras sistêmicas após o fim da II Guerra Mundial; os princípios e as regras da sociedade internacional foram quantitativamente mais respeitadas do transgredidas; ocorreu o desenvolvimento e a profissionalização técnica da burocracia responsável por gerenciar as questões internacionais.

Fonseca e Pinheiro revelam formas similares de análise da sociedade internacional

e da política externa brasileira, respectivamente. Apesar de chegarem a conclusões distintas, demonstram existir uma tensão entre pressupostos hobbesianos, kantianos e grocianos nas relações internacionais. Este aparente paradoxo é compreendido por Pinheiro mediante raciocínio baseado na noção de “complementariedade”. É o que demonstra a citação: “minha hipótese, entretanto, é que a ascensão dessas novas ideias no quadro cognitivo da política externa brasileira não implicou a superação completa das que antes predominavam, e não porquanto ainda estejamos em uma fase de transição, mas porque na diplomacia brasileira, curiosamente, essas visões se complementam”. (PINHEIRO, 2000, p. 322).

Curiosamente, a última interpretação fornecida pela literatura, baseada em Cervo, aponta para os anos 1990, como uma fase idealista da política externa. Enquanto Pinheiro inclui o período na perspectiva realista e Lafer na perspectiva grociana, Cervo defende o estabelecimento de uma “ilusão kantiana” na elite dirigente do MRE, tal como demonstrado pela exposição.

Em síntese, a literatura revela três possibilidades de interpretação da atuação multilateral do Brasil:

- a) a realista, derivada da análise de Pinheiro (2000);
- b) a grociana, derivado de Lafer (2001) e complementado por Fonseca (1998) e Lessa, Couto e Farias (2010);
- c) a idealista, derivado de Cervo (2009)

## 4 OS DISCURSOS DO BRASIL NO CSNU ENTRE 1991 E 1999

*By bringing the issue to the Security Council, however, the Governments of the United Kingdom, the United States and France have demonstrated their faith in the multilateral system and, in particular, in this international Organization as a promoter of values which are essential to the cohesion of international society.*

Discurso de Celso Amorim, em 20/03/1998, no CSNU (AMORIM, 1998a)<sup>31</sup>.

*We have finally come to what can be considered an acceptable text. It reconciles a strong political message in accordance with moral and ethical imperatives with what we view as the necessary regard for international law and the United Nations Charter. There can be no more auspicious date than 24 October, when we celebrate the anniversary of the entry into force of the United Nations Charter, to join in the reaffirmation of our respect for its provisions.*

Discurso de Celso Amorim, em 24/10/1998, no CSNU (AMORIM, 1998b)<sup>32</sup>.

A investigação conduzida neste capítulo tem por objetivo identificar o aspecto grociano da política externa brasileira, em sua inserção no Conselho de Segurança das Nações Unidas, durante os anos 1990. A escolha desta década, como mencionada, justifica-se pela revitalização do mecanismo de segurança coletiva após o fim da URSS. O marco temporal da pesquisa encerra em 1999, ano em que o Brasil encerra o mandato do biênio 1998-1999 como membro não permanente no Conselho<sup>33</sup>.

A estrutura do capítulo estará dividida em cinco seções. A primeira seção apresenta notas sobre os métodos de pesquisa empregados, como a análise de conteúdo quantitativa. A segunda seção foi desenvolvida com o intuito de realizar um rastreamento

<sup>31</sup> Tradução livre do inglês: Ao trazer a questão para o Conselho de Segurança, no entanto, os Governos do Reino Unido, Estados Unidos e França têm demonstrado a sua fé no sistema multilateral e, em particular, nesta Organização internacional como um fomentador de valores que são essenciais para a coesão da sociedade internacional.

<sup>32</sup> Tradução livre do inglês: Finalmente chegamos ao que pode ser considerado um texto aceitável. Ele concilia uma forte mensagem política de acordo com os imperativos morais e éticos com os quais nós vemos as considerações necessárias para o direito internacional e a Carta das Nações Unidas. Não pode haver data mais auspiciosa que 24 de outubro, quando celebramos o aniversário da entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, para juntar-se a reafirmação de nosso respeito por suas disposições.

<sup>33</sup> Após 1998-99 o Brasil ocupou o assento em 2004-05 e em 2010-11. Ainda que os biênios da década de 2000 contenham características relevantes para o objetivo da pesquisa, tal como os acontecimentos decorrentes da “Primavera Árabe” e a operação no Haiti, o marco temporal limitou-se aos anos 1990 devido ao limite de tempo destinado ao mestrado. Enfatiza-se, porém, que a identificação dos primeiros dez anos de atuação do Brasil após o fim da paralisia do órgão representam um período fértil de análise, sem o qual a análise dos anos 2000 ficaria incompleta.



em todos os discursos realizados pelo Brasil na década de 1990. Este rastreamento procurou referenciar, em termos quantitativos, os valores requisitados com maior “frequência” nos discursos e a “co-ocorrência” desses valores. A terceira seção sistematiza todos os votos adotados pelo Brasil na década de 1990. A quarta seção, de natureza qualitativa, está orientada em torno de dois estudos de caso específicos dos biênios de 1993-1994 e de 1998-1999. Os casos escolhidos derivam das únicas resoluções em que o Brasil absteve-se de votar ao longo dos biênios da década de 1990. As intervenções em Ruanda e no Haiti demonstram, desse modo, posições de divergência em relação aos demais membros do Conselho e exigem um estudo particular. A quinta seção apresenta o engajamento, na forma de envio de efetivos militares para as missões da ONU.

Em conjunto, as cinco seções do capítulo tiveram como objetivo combinar três níveis de relação com o CSNU – os discursos, os votos e as ações – mediante duas abordagens: a quantitativa e qualitativa. A estratégia de aproximação possibilita testar a hipótese elaborada previamente, em múltiplos graus de verificação.

#### 4.1 (SEÇÃO 1) ASPECTOS METODOLÓGICOS

O método selecionado para obter as informações empíricas da pesquisa foi a análise de conteúdo<sup>34</sup>. Os estudos realizados nas seções seguintes exploraram duas facetas deste método: o quantitativo e o qualitativo. Ambos os procedimentos basearam-se em uma “[...] hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência” (BARDIN, 2009, p. 11).

Os documentos selecionados foram os discursos e os votos do Brasil no CSNU durante os anos 1990. A escolha deste material para pesquisa justificou-se pela potencialidade em fornecer as razões, ou justificativas, das posições adotadas pelo estado brasileiro. Os documentos, então, possuem uma dupla natureza: ideacional, por apresentar a *racionale* do Estado; e material, por determinar uma posição específica em uma votação<sup>35</sup>. O objetivo da análise de conteúdo de documentos foi definida por Bardin

<sup>34</sup> A análise de conteúdo difere da análise documental. Esta realiza um tratamento no material primário de modo a rerepresentá-lo sem qualquer alteração ou interpretação. A análise de conteúdo, porém, adota o procedimento da inferência para extrair conclusões que vão além do texto.

<sup>35</sup> Os discursos analisados foram extraídos da plataforma on-line das Nações Unidas, fornecido pela biblioteca Dag Hammarskjöld. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 20/11/2012.

como uma tarefa de “desocultação”, ou uma segunda leitura, pouco perceptível para o olhar comum.

Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois pólos do rigor da objetividade e [...] da subjetividade. [...] cauciona o investigador pela atração pelo escondido, o latente, o não-aparente, o potencial de inédito (do não-dito). (BARDIN, 2009, p. 11). [sic]

Dois trabalhos realizados pela academia brasileira são relevantes devido à aproximação com a análise de conteúdo. O primeiro, uma dissertação de Bruno Pilla (2011) merece destaque devido ao uso dos mesmos documentos utilizados nesta pesquisa, porém a sua variável dependente foram as posições do Brasil no CSNU sobre o Oriente Médio; o segundo destaca-se devido a enumeração de um indicador, a “agenda democrática” no governo FHC – como variável dependente da pesquisa.

Pode-se afirmar que o primeiro trabalho realizou, como parte da pesquisa, uma sistematização documental das posições do Brasil sobre o Oriente Médio. O segundo, de George Wilson dos Santos Sturaro (2011), combina o construtivismo e a análise de conteúdo, possibilitando a interpretação das razões dos formuladores de política em promover uma agenda democrática.

Utilizando-se dos mesmos documentos do primeiro trabalho supracitado, porém adotando aos métodos de aproximação semelhantes ao segundo trabalho, a pesquisa procurou encontrar um pressuposto teórico adequado, que permitisse um grau de generalização das conclusões encontradas.

Neste sentido, distinto do procedimento histórico-descritivo, esta dissertação preocupou-se com a identificação (etapa de pré-análise) de uma hipótese/teoria com capacidade ampla de explicação. Em seguida, buscou testar esta hipótese/teoria como forma de verificar a sua credibilidade.

O procedimento racional para encontrar as relações pretendidas, como a dimensão grociana da política externa, foi a inferência. O dicionário Houaiss (2009) define o substantivo como um

[...] raciocínio que parte de dados particulares (fatos, experiências, enunciados empíricos) e, por meio de uma sequência de operações cognitivas, chega a leis ou conceitos mais gerais, indo dos efeitos à causa, das consequências ao princípio, da experiência à teoria.

No entender de Bardin a inferência encontra-se entre a descrição, que é a enumeração de características do texto, e a interpretação, que é a significação acoplada

aos elementos empíricos. Assim, a inferência permite a passagem do raciocínio descritivo para o interpretativo fornecendo uma ponte de ligação confiável (BARDIN, 2009).

A ligação estabelecida entre descrição e interpretação, pela inferência, ocorre mediante a utilização de índices e de indicadores. Os índices podem ser palavras, frases, argumentos, enquanto os indicadores reúnem um conjunto de índices de maneira ordenada.

A escolha de índices e de indicadores contém relação direta com o conjunto de hipóteses a ser investigado. A hipótese geral, inspirada na obra do professor Lafer, a existência do grocianismo na inserção multilateral do Brasil, exige a identificação de evidências empíricas dessa dimensão. Os índices são os registros, em sua forma bruta, do conceito definido pela hipótese. Os indicadores são representados pela combinação ordenada de certos índices.

Os índices selecionados foram definidos em uma etapa de pré-análise, na qual foram lidos todos os discursos da delegação brasileira no CSNU em 1993. A leitura destes discursos permitiu identificar a recorrência de índices para a formulação dos indicadores. Os índices<sup>36</sup> encontrados com maior frequência foram: *“promote the rule of law”*; *“security and the rule of law”*; *“peace and development”*; *“democracy and the rule of law”*; *“peaceful and negotiated settlement of conflicts”*; *“comprehensive political settlement”*; *“peaceful negotiations and democratic participation”*; *“international community”*; *“world community”*; *“peace process and regional organizations”*; *“exceptional circumstances”*.

Os índices citados contêm aderência com a hipótese escolhida. O conceito de grocianismo, tal como demonstrado, contém relação direta com a noção de sociedade internacional. Esta, no entender de Hedley Bull, está orientada em torno de objetivos mínimos: soberania, regras e direitos humanos; pode ser definida pela existência de interesses compartilhados; e depende das instituições do direito internacional, da diplomacia, das grandes potências, da guerra e do equilíbrio de poder, para sua manutenção. Os índices selecionados na pré-análise identificaram registros com possibilidade de fusão com o núcleo dos conceitos racionalistas.

---

<sup>36</sup> Promote the rule of law (promover o Estado de Direito); security and the rule of law (paz e Estado de Direito); peace and development (paz e desenvolvimento); democracy and the rule of law (democracia e Estado de Direito); peaceful and negotiated settlement of conflicts (negociação e solução pacífica dos conflitos); comprehensive political settlement (solução política de controvérsias); peaceful negotiations and democratic participation (negociações pacíficas e participação democrática); international community (comunidade internacional); world community (comunidade mundial); peace process and regional organizations (processo de paz e organizações regionais); exceptional circumstances (circunstâncias excepcionais).

## 4.2 (SEÇÃO 2) OS REGISTROS CONCEITUAIS DO BRASIL NO CSNU

A análise quantitativa dos discursos selecionados procurou identificar as “unidades de registro”, entendidas como unidades semânticas que respondem a duas perguntas: o que se deve quantificar? De que maneira quantificar? Para tanto foram definidos duas regras de enumeração: 1) a “frequência” em que ocorre o registro; 2) a “co-ocorrência” por relacionar dois tipos, ou mais, de unidades de registro que ocorrem simultaneamente.

A contagem alcançou os resultados reunidos a seguir, na TABELA 1.

TABELA 1 – UNIDADES DE REGISTRO CONCEITUAIS NOS DISCURSOS DO BRASIL NO CSNU

ANO	TOTAL DE DISCURSOS	COMUNIDADE INTERNACIONAL	DIPLOMACIA	DIREITO	ORGANIZAÇÕES REGIONAIS	PAZ E DESENVOLVIMENTO	PAZ E DEMOCRACIA
1993	48	19	14	5	18	6	9
1994	45	32	18	2	10	4	2
Subtotal	93	51	32	7	28	10	11
1998	34	18	9	6	6	0	1
1999	32	20	4	8	5	5	1
Subtotal	66	38	13	14	11	5	2
Total	159	89	45	21	39	15	13

Fonte: O autor (2013)

A primeira observação a ser realizada refere-se à inclusão de três indicadores que não estavam presentes na etapa de pré-análise,

- a) a ênfase em relação às organizações regionais;
- b) a relação entre paz e desenvolvimento;
- c) a relação entre paz e democracia.

Os três indicadores foram incluídos devido a serem encontrados com frequência nos discursos produzidos pelo Brasil. A indagação a ser investigada, após a constatação destes registros, é: em que medida esses indicadores auxiliam ou rejeitam a hipótese adotada? Em primeiro lugar, deve-se proceder com uma breve exposição do significado desses indicadores, tal como demonstrado pelo tipo de conteúdo dos discursos.

A ênfase atribuída pela política externa brasileira, em relação ao papel das organizações regionais, como a União Africana e a Liga Árabe, mostrou um registro

recorrente durante os dois biênios de análise. Como a tabela demonstra, foram encontradas 39 menções explícitas à relevância dessas organizações para a gestão dos conflitos abordados pelo CSNU. O tipo de citação encontrada contém, em geral, a seguinte formulação: “Brazil firmly believes in the desirability and usefulness of maintaining dialogue and cooperation between the United Nations and appropriate regional organizations in the settlement of disputes in accordance with Chapter VIII of the Charter.” (SARDENBERG, 1993a)<sup>37</sup>. A estrutura da sentença demonstra uma “crença”<sup>38</sup> do Brasil em relação à cooperação entre o CSNU e as Organizações Regionais para a identificação de soluções para as controvérsias abordadas pelo órgão.

O segundo indicador incluído na contagem foi a relação entre paz e desenvolvimento. Assim como a “crença” do Brasil em relação ao papel das organizações regionais, outra relação causal que também foi encontrada com frequência é a relação entre paz e desenvolvimento. No total de 159 discursos analisados apenas 13 demonstraram uma ênfase na relação entre estas duas dimensões. O tipo de sentença encontrada possui a seguinte formulação:

*The irreversible peace process now under way in Mozambique is a clear expression of the profound desire for peace and development on the part of the Mozambican people, which enjoys the unreserved solidarity of the Government and the people of Brazil.* (SARDENBERG, 1993c).<sup>39</sup>

O terceiro indicador é a relação entre paz e democracia. A ligação entre ambos os valores foi o registro encontrado em menor medida, em comparação aos demais. O tipo de sentença utilizada contém a seguinte formulação: “*We find it fitting that the draft resolution to be acted upon by the council places appropriate emphasis on this aspect, wich lies at the very heart of the prospects for lasting peace and democracy in*

---

<sup>37</sup> Tradução livre do inglês: O Brasil acredita firmemente na conveniência e utilidade de manter o diálogo e a cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais competentes na resolução de disputas nos termos do Capítulo VIII da Carta.

<sup>38</sup> Este termo é utilizado por Goldstein e Keohane (1993) para designar a forma com que determinadas ideias ou crenças afetam a formulação da política externa. Os autores dividem em três tipos de crenças: 1) ideias como visões de mundo; 2) ideias como princípios normativos; 3) ideias como crenças causais. O conceito adotado nessa breve análise levou em consideração o terceiro tipo de crença sugerido por Goldstein e Keohane. Em resumo, as crenças causais são as expectativas dos atores para que determinadas ações gerem determinados resultados. Neste sentido, auxiliam reduzindo a incerteza sobre qual caminho escolher.

<sup>39</sup> O processo de paz irreversível em curso em Moçambique é uma expressão clara do profundo desejo de paz e desenvolvimento por parte do povo moçambicano, que aproveita a solidariedade incondicional do Governo e do povo do Brasil.

*Mozambique*” (SARDENBERG, 1993c)<sup>40</sup>. A forma que os valores estão relacionados os evidencia como objetivos últimos a serem atingidos pelos estados.

Em suma, os três indicadores acrescentados evidenciam a “crença causal” (GOLDSTEIN E KEOHANE, 1993) em relação ao papel das organizações regionais para a solução dos conflitos; e o desenvolvimento, a democracia e a paz como valores a serem buscados pelos Estados. Ou seja, as organizações regionais são entendidas como um método e os demais indicadores como um fim.

Os três indicadores possibilitam visualizar o contraste entre a frequência desses registros e os registros dos indicadores: comunidade internacional, diplomacia e direito internacional.

Por óbvio, não é possível afirmar a existência de conflito entre o conjunto de indicadores selecionado. Contudo, pode-se notar maior ênfase dos discursos brasileiros em relação às instituições citadas pela escola inglesa. A frequência dos registros demonstra a seguinte ordem numérica para a tabela: 1) Comunidade Internacional (89), 2) Diplomacia (45), 3) Organizações Regionais (39), 4) Direito (21), 5) Paz e desenvolvimento (15), 6) Paz e Democracia (13). Os indicadores Comunidade Internacional e Diplomacia contém ao menos três vezes mais registros do que os indicadores Paz e Desenvolvimento e Paz e Democracia.

De modo aparente, percebe-se maior destaque em relação ao papel das organizações regionais do que do direito internacional, em geral referido com a expressão *rule of law*. Este indicador, entretanto, demanda compreensão mais ampla. Geralmente, as reuniões do CSNU ocorrem mediante a votação de uma resolução. Após esta votação, é criado um determinado regime aceito pelos membros do órgão. O regime criado, como, por exemplo, os “Acordos de Arusha”, estabelece regras específicas para serem seguidas pelos Estados.

Desta forma, a própria natureza dos encontros do Conselho já demonstra ênfase em relação ao papel do direito internacional. Logo, é possível identificar uma importância duplicada do Brasil em relação ao papel do direito, uma vez que seria redundante citar isto para os demais membros do órgão. O oposto, caso seja considerado o papel das Organizações Regionais, não pode ser inferido, isto é, nem todas as reuniões do órgão contém sentido embutido ao papel de organizações regionais, tal como é o direito

---

<sup>40</sup> Tradução livro do inglês: Achamos justo que o projeto de resolução a ser postas em prática pelo conselho coloca especial ênfase nesse aspecto, que está no coração das perspectivas de paz duradoura e democracia em Moçambique.

internacional.

O indicador com maior destaque identificado pela análise de frequência é a expressão Comunidade internacional. Durante o biênio de 1993-1994, este indicador aparece apenas com a forma Comunidade internacional. Durante o biênio de 1998-1999, porém, o embaixador Celso Amorim e o embaixador Gelson Fonseca Jr. empregaram as expressões Sociedade internacional e Comunidade de nações. As citações a seguir demonstram o modo como as expressões são empregadas.

By bringing the issue to the Security Council, however, the Governments of the United Kingdom, the United States and France have demonstrated their faith in the multilateral system and, in particular, in this international Organization as a promoter of values which are essential to the cohesion of **international society**. (AMORIM, 1998b) (grifos do autor)

Without the African struggle of the 1960s, the principle of self-determination would not be as strong as it is today in **international society**. Democracy in an Africa at peace will create conditions for a better and more stable world. (FONSECA JR., 1999b) (grifos do autor)

But normalcy also means the free flow of trade to and from Iraq and the sovereign control of its resources – that is, the end of sanctions and the reintegration of Iraq into the **community of nations** on an equal footing. (FONSECA JR., 1999c) (grifos do autor)

Notam-se as expressões Sociedade Internacional e Comunidade de nações sendo empregadas, tanto em termos gramaticais, quanto relacionadas ao sentido, de maneira análoga à empregada pela expressão comunidade internacional.

Os resultados da análise quantitativa dos discursos permitem identificar registros explícitos da noção de Comunidade/Sociedade internacional. Como evidenciado pelos dados, o termo Comunidade internacional foi encontrado com maior frequência, ao ser comparado aos demais índices elaborados. A constatação permite identificar a existência desse conceito, na racionalidade da política externa brasileira. O método empregado aumenta a consistência da hipótese sugerida pela pesquisa. A relação estabelecida pelo Brasil com o CSNU passa, necessariamente, pelo conceito de Comunidade/Sociedade internacional.

Em síntese, o método empregado aumenta a consistência da hipótese sugerida pela pesquisa. A relação estabelecida pelo Brasil com o CSNU passa, necessariamente, pelo conceito de Comunidade/Sociedade internacional.

#### 4.3 (SEÇÃO 3) OS VOTOS DO BRASIL NOS BIÊNIOS DE 1993-1994 E DE 1998-1999

A exposição a seguir apresenta as tabelas de votações do Brasil no CSNU durante os biênios escolhidos. O conjunto de dados, como será evidenciado, demonstra posição, predominantemente orientada, de modo favorável às decisões da maioria dos membros do CSNU. O resultado encontrado permite afirmar que o Brasil concorda com as posições da sociedade internacional, em sua quase totalidade.

A partir dos quadros de votações (quadro 1, quadro 2, quadro 3 e quadro 4), é possível observar essa orientação. Os quadros apresentam o número de cada resolução, o país ao qual a resolução é destinada, o voto do Brasil, seu representante e as abstenções gerais<sup>41</sup>. Todas as resoluções de 1993, com exceção do Projeto de Resolução S/25997, foram aprovadas. Apenas as Resoluções 816, 820, 821, 836, 855 e 883 contaram com abstenções. O Brasil votou de maneira favorável em todos os casos, exceto o projeto de resolução supracitado. A constatação demonstra um grau elevado de convergência entre os votos do Brasil e as resoluções adotadas pelo órgão.

---

<sup>41</sup> Os espaços em branco são informações ausentes nos documentos consultados (*Security Council Provisional Verbatims – S/PV*). E representam reuniões que não incluem uma decisão com resultado institucional na forma de uma resolução. São, portanto, apenas encontros de natureza consultiva do órgão.



	Data	Tema	voto	representante	resolução	abstenção
1	29/01/93	Angola	favorável	Sardenberg	804	consenso
2	22/02/93	Tribunal ad hoc para Iugoslávia	favorável	Araújo Castro	808	consenso
3	12/03/93	Angola	favorável	Sardenberg	811	consenso
4	12/03/93	Rwanda	favorável	Sardenberg	812	consenso
5	26/03/93	Libéria	favorável	Sardenberg	813	consenso
6	30/03/93	Iugoslávia	favorável	Araújo Castro	815	consenso
7	31/03/93	Bósnia e Herzegovina	favorável	Sardenberg	816	China
8	14/04/93	Moçambique	favorável	Sardenberg	818	consenso
9	18/04/93	Bósnia e Herzegovina	favorável	Sardenberg	820	China e Rússia
10	28/04/93	República Federal da Iugoslávia	favorável	Sardenberg	821	China e Rússia
11	30/04/93	Nagorny-Karabakh	favorável	Sardenberg	822	consenso
12	30/04/93	Angola	favorável	Sardenberg	823	consenso
13	20/05/93	Cambódia	favorável	Fujita	826	consenso
14	25/05/93	Tribunal ad hoc para Iugoslávia	favorável	Sardenberg	827	consenso
15	27/05/93	Iraque x Kuwait	favorável	Sardenberg	833	consenso
16	01/06/93	Angola	favorável	Cardoso	834	consenso
17	04/06/93	Bósnia e Herzegovina	favorável	Sardenberg	836	Paquistão e Venezuela
18	06/06/93	Somália	favorável	Sardenberg	837	consenso
19	16/06/93	Haiti	favorável	Sardenberg	841	consenso
20	18/06/93	Bósnia e Herzegovina	favorável	Araújo Castro	844	consenso
21	27/06/93	EUA e Iraque	xxx	Araújo Castro	notificação	xxx
22	29/06/93	Bósnia e Herzegovina	abstenção	Araújo Castro	S/25997*	Brasil, China, França, Hungria, Japão, Nova Zelândia, Rússia, Espanha, Reino Unido,
23	09/07/93	Moçambique	favorável	Sardenberg	850	consenso
24	15/07/93	Angola	favorável	Sardenberg	851	consenso
25	29/07/93	Nagorny-Karabakh	favorável	Sardenberg	853	consenso
26	09/08/93	República Federal da Iugoslávia	favorável	Sardenberg	855	China
27	10/08/93	Libéria	favorável	Sardenberg	856	consenso
28	24/08/93	Bósnia e Herzegovina	favorável	Sardenberg	859	consenso
29	27/08/93	Haiti	favorável	Sardenberg	861	consenso
30	31/08/93	Haiti	favorável	Sardenberg	862	consenso
31	13/09/93	Moçambique	favorável	Araújo Castro	863	consenso
32	15/09/93	Angola	favorável	Araújo Castro	864	consenso
33	22/09/93	Somália	favorável	Araújo Castro	865	consenso
34	22/09/93	Libéria	favorável	Araújo Castro	866	consenso
35	23/09/93	Haiti	favorável	Sardenberg	867	consenso
36	29/09/93	Safety and Security	favorável	Sardenberg	868	consenso
37	04/10/93	Iugoslávia	favorável	Sardenberg	871	consenso
38	04/10/93	Ruanda	favorável	Sardenberg	872	consenso
39	13/10/93	Haiti	favorável	Sardenberg	873	consenso
40	16/10/93	Haiti	favorável	Sardenberg	875	consenso
41	05/11/93	Moçambique	favorável	Sardenberg	882	consenso
42	11/11/93	Libia (terrorismo)	favorável	Sardenberg	883	China, Djibouti, Marrocos, Paquistão
43	12/11/93	Nagorny-Karabakh (armenia x azerbaijão)	favorável	Sardenberg	884	consenso
44	16/11/93	Somália	favorável	Sardenberg	885	consenso
45	18/11/93	Somália	favorável	Sardenberg	886	consenso
46	15/12/93	Angola	favorável	Sardenberg	890	consenso
47	20/12/93	Ruanda	favorável	Sardenberg	891	consenso
48	22/12/93	Georgia (Abkhazian)	favorável	Sardenberg	892	consenso

\* EUA, Venezuela, Paquistão, Cabo, Verde, Marrocos, Djibouti, votaram a favor. Esse projeto não foi aprovado.

#### QUADRO 1 - VOTOS DO BRASIL NO CSNU EM 1993

FONTE: O autor (2012)

O quadro seguinte (quadro 2), relacionado ao ano de 1994, apresentou, em comparação com o ano de 1993, maior número de resoluções votadas sem o total consentimento dos 15 membros do órgão. O Brasil demarcou cinco vezes posição contrária à maioria dos membros. Destes votos, quatro foram relacionados ao Haiti e um, a Ruanda.

	Data	Tema	Voto	representante	resolução	abstenção
1	06/01/94	Ruanda	favorável	Sardenberg	893	consenso
2	14/01/94	África do Sul	favorável	Sardenberg	894	consenso
3	04/02/94	Somália	favorável	Araújo Castro	897	consenso
4	14/02/94	Bósnia		Sardenberg		
5	23/02/94	Moçambique		Fujita		
6	04/03/94	Bósnia	favorável	Sardenberg	900	consenso
7	09/03/94	Geórgia		Sardenberg		
8	16/03/94	Angola	favorável	Sardenberg	903	consenso
9	18/03/94	Arab Territories	favorável	Sardenberg	904	USA*
10	25/03/94	Georgia	favorável	Valle	906	consenso
11	31/03/94	Iugoslávia	favorável	Sardenberg	908	consenso
12	05/04/94	Ruanda	favorável	Valle	909	consenso
13	21/04/94	Libéria	favorável	Sardenberg	911	consenso
14	21/04/94	Iugoslávia	favorável	Sardenberg	913	consenso
15	27/04/94	Iugoslávia	favorável	Sardenberg	914	consenso
16	05/05/94	Moçambique	favorável	Sardenberg	916	consenso
17	06/05/94	Haiti	favorável	Sardenberg	917	consenso
18	16/05/94	Ruanda	favorável	Valle	918	Ruanda*
19	25/05/94	África do Sul	favorável	Sardenberg	919	consenso
20	26/05/94	El Salvador	favorável	Sardenberg	920	consenso
21	31/05/94	Angola	favorável	Sardenberg	922	consenso
22	31/05/94	Somália	favorável	Sardenberg	923	consenso
23	08/06/94	Ruanda	favorável	Sardenberg	925	consenso
24	<b>21/06/94</b>	<b>Georgia</b>	<b>favorável</b>	<b>Sardenberg</b>	<b>937</b>	<b>14 votos (Djibouti não votou)</b>
25	22/06/94	Ruanda	Absteve-se	Sardenberg	929	Brasil, China, Nova Zelandia, Nigéria, Paquistão.
26	30/06/94	Angola	favorável	Sardenberg	932	consenso
27	30/06/94	Haiti	favorável	Sardenberg	933	consenso
28	31/07/94	Haiti	Absteve-se	Sardenberg	904	Brasil, China
29	23/09/94	Bósnia	favorável	Valle	941	consenso
	23/09/94	Bósnia	favorável	Valle	942	China
	23/09/94	Bósnia	favorável	Valle	943	Nigéria, Ruanda
30	29/09/94	Haiti		Amorin		
31	29/09/94	Haiti	Absteve-se	Sardenberg	944	Brasil, Rússia
32	15/10/94	Haiti	Absteve-se	Sardenberg	948	Brasil
33	17/10/94	Iraq e Kuwait		Sardenberg		
34	21/10/94	Libéria	favorável	Sardenberg	950	consenso
35	27/11/94	Angola	favorável	Sardenberg	952	consenso
36	04/11/94	Somália	favorável	Sardenberg	954	consenso
37	04/11/94	PeaceKeeping		Sardenberg		
38	08/11/94	Ruanda	favorável	Sardenberg	955	China
39	08/11/94	Bósnia		Sardenberg		
40	19/11/94	Bósnia	favorável	Fujita	958	consenso
41	23/11/94	El Salvador	favorável	Valle	961	consenso
42	29/11/94	Haiti	Absteve-se	Sardenberg	964	Brasil, Rússia
43	30/11/94	Ruana	favorável	Sardenberg	965	consenso
44	08/12/94	Angola	favorável	Sardenberg	966	consenso
45	16/12/94	Working methods		Sardenberg		

QUADRO 2 - VOTOS DO BRASIL NO CSNU EM 1994

FONTE: O autor (2012)

O quadro das votações do CSNU em 1998 (quadro 3) contém mudanças centrais para a análise das posições do Brasil. A maior parte das resoluções foi votada por consenso entre os 15 membros. A exceção refere-se à abstenção da China, nas Resoluções 1160 e 1203, e da Rússia, também na resolução 1203. No total, foram votadas 33 resoluções e todas obtiveram quórum mínimo para serem aprovadas. O Brasil, ao contrário do biênio anterior, não se absteve nenhuma vez. De fato, nota-se maior convergência de posições entre os 15 membros, em relação ao biênio de 1993-94. O número total de resoluções também é menor que o número encontrado no biênio

anterior. Em 1993 o total de resoluções votadas foi 48 e em 1994, 45. Já em 1998, o total foi 33, em 1999 foi de 31. Esta diminuição no número total de resoluções, acompanhada pelo aumento do consenso entre os membros, também é verificada no comportamento do Brasil. O ano seguinte confirma esta tendência.

	<b>Data</b>	<b>Agenda</b>	<b>Voto</b>	<b>Representante</b>	<b>Resolução</b>	<b>abstenção</b>
1	27/01/98	Angola	favorável	Amorim	1149	consenso
2	05/02/98	República Centro Africana	favorável	Amorim	1152	consenso
3	20/02/98	Iraque e Kuwait	favorável	Amorim	1153	consenso
4	02/03/98	Iraque e Kuwait	favorável	Amorim	1154	consenso
5	20/03/98	Terrorismo		Amorim		
6	27/03/98	República Centro Africana	favorável	Amorim	1159	consenso
7	31/03/98	Kosovo	favorável	Valle	1160	China
8	09/04/98	Ruanda	favorável	Amorim	1161	consenso
9	24/04/98	África		Amorim		
10	29/04/98	Angola	favorável	Valle	1164	consenso
11	30/04/98	Ruanda	favorável	Amorim	1165	consenso
12	13/05/98	Tribunal ad hoc Iugoslávia	favorável	Valle	1166	consenso
13	06/06/98	Testes nucleares – Paquistão e Índia	favorável	Amorim	1172	consenso
14	12/06/98	Angola	favorável	Amorim	1173	consenso
15	19/06/98	Iraque e Kuwait	favorável	Amorim	1175	consenso
16	15/06/98	Bósnia	favorável	Patriota	1174	consenso
17	29/06/98	Crianças e conflitos armados		Amorim		
18	30/06/98	Territórios árabes ocupados		Amorim		
19	13/07/98	Serra Leoa	favorável	Valle	1181	consenso
20	21/07/98	Macedônia	favorável	Amorim	1186	consenso
21	30/07/98	Geórgia	favorável	Valle	1187	consenso
22	13/08/98	Angola	favorável	Amorim	1190	consenso
23	27/08/98	Terrorismo	favorável	Amorim	1192	consenso
24	28/08/98	Afganistão	favorável	Amorim	1193	consenso
25	24/09/98	África		Lampraia		
26	29/09/98	Refugiados		Amorim		
27	24/10/98	Kosovo	favorável	Amorim	1203	China, Rússia
28	05/11/98	Iraque (AIEA)	favorável	Amorim	1205	consenso
29	10/11/98	Refugiados		Amorim		
30	08/12/98	Afganistão	favorável	Cordeiro	1214	consenso
31	16/12/98	Paz e consolidação da paz		Amorim		
32	15/12/98	Iraque e Kuwait		Amorim		
33	18/12/98	Serra Leoa		Amorim		

QUADRO 3 - VOTOS DO BRASIL NO CSNU EM 1998

FONTE: O autor (2012)

O último ano que o Brasil ocupou o assento não permanente no CSNU, na década de 1990, foi 1999. De modo a reforçar o argumento desenvolvido no ano de 1998, no qual foi constatada uma diminuição no volume total de resoluções votadas pelo órgão, o ano de 1999 contemplou um aumento no número de debates entre os membros do Conselho<sup>42</sup>. Nota-se uma tendência, na segunda metade dos anos 1990, de redução na

<sup>42</sup> O quadro 4 contém espaços em branco que indicam a ausência de votação no referido discurso.

aprovação de resoluções, por um lado, e aumento no número de consultas não deliberativas, por outro. No total foram 21 consultas não deliberativas entre os membros, em contraposição às 10 resoluções votadas.

	Data	Agenda	Voto	Representante	Resolução	abstenção
1	21/01/99			Amorim		
2	12/02/99	Proteção de civis em conflitos armados		Valle		
3	11/03/99	Serra Leoa	favorável	Cordeiro	1231	consenso
4	19/03/99	Rep. Democrática do Congo		Valle		
5	23/03/99	Kosovo		Cordeiro		
6	14/05/99	Kosovo	favorável	Moura	1239	China, Russia
7	10/06/99	Kosovo	favorável	Fonseca	1244	China
8	26/06/99	Refugiados Africanos		Fonseca		
9	29/07/99	Angola		Fonseca		
10	20/08/99	Serra Leoa	favorável	Moura	1260	consenso
11	25/08/99	Crianças e armas		Fonseca		
12	27/08/99	Afganistão		Moura		
13	11/09/99	Timor Leste		Fonseca		
14	16/09/99	Proteção de civis em conflitos armados		Fonseca		
15	21/09/99	África		Cordeiro		
16	24/09/99	Armas Leves		Lampreia		
17	29/09/99	África		Fonseca		
18	19/10/99	Paz e segurança	favorável	Fonseca	1269	consenso
19	22/10/99	Serra Leoa	favorável	Fonseca	1279	consenso
20	25/10/99	Timor Leste	favorável	Fonseca	1272	consenso
21	10/11/99	Tribunal para Iugoslávia		Fonseca		
22	12/11/99	Burundi		Fonseca		
23	15/11/99	Bósnia		Fonseca		
24	19/11/99	Iraque e Kuwait	favorável	Fonseca	1275	consenso
25	29/11/99	Prevenção de conflitos armados		Fonseca		
26	30/11/99	Haiti	favorável	Cordeiro	1277	Russia
27	10/12/99	Serra Leoa		Fonseca		
28	15/12/99	África		Fonseca		
29	16/12/99	Congo		Fonseca		
30	17/12/99	Iraque e Kuwait	favorável	Fonseca	1284	China, França, Malásia, Russia
31	22/12/99	Timor Leste		Fonseca		

#### QUADRO 4 - VOTOS DO BRASIL NO CSNU EM 1999

FONTE: O autor (2012)

O conjunto de quadros apresentados acima permite as seguintes considerações. Em primeiro lugar, fica evidenciado uma convergência de posições do Brasil com os votos da maioria. Em termos absolutos, no total de 119 resoluções votadas em dois biênios, apenas seis contaram com abstenções. Em números percentuais, isto corresponde a 95% de convergência com os votos da sociedade internacional e apenas 5% de discordância.

Em segundo lugar, ao serem comparados os votos do Brasil com os votos do P-5, reunidos na tabela abaixo, fica evidenciado posicionamento intermediário. Pode-se notar dois polos opostos no CSNU. Em uma extremidade está a China e a Rússia, com 14,2% e 9,2% de abstenções, respectivamente. Na outra extremidade está a Grã-Bretanha e EUA e França, com 0%, 1,7% e 3,4% de abstenções. O Brasil está situado entre estes dois pólos, com 5% de abstenções.

ano/abstenções	China	Rússia	Brasil	França	EUA	Grã-Bretanha
1993	7	3	1	1	0	0
1994	4	3	5	0	1	0
1998	3	2	0	0	0	0
1999	3	3	0	1	0	0
<b>total de abstenções</b>	17	11	6	2	1	0
<b>número total de resoluções</b>	119					
<b>votações favoráveis</b>	85,8%	90,8%	95,0%	96,6%	98,3%	100,0%
<b>abstenções</b>	14,2%	9,2%	5,0%	3,4%	1,7%	0,0%

#### QUADRO 5 – NÚMERO TOTAL DE ABSTENÇÕES DO BRASIL + P-5

FONTE: O autor (2012)

Em síntese, por coincidência ou irônia, é possível identificar uma posição média/intermediária do Brasil, quando se abstém em votações de pouco consenso entre os membros e, por óbvio, no grau de convergência ao consenso encontrado entre as grandes potências. Pode-se afirmar a proximidade do país das opções da sociedade internacional devido ao compartilhamento de posições do país com os demais membros do órgão.

#### 4.4 (SEÇÃO 4) A ANÁLISE QUALITATIVA DAS ABSTENÇÕES DO BRASIL NO CSNU

A quarta seção tem por objetivo explorar as cinco abstenções do Brasil durante os biênios escolhidos para a análise. Os cinco votos são resumidos por dois casos abordados pelo Conselho, uma vez que quatro abstenções referem-se à intervenção norte-americana no Haiti e um único voto refere-se à intervenção francesa em Ruanda. O Projeto de Resolução s/25997, que contou com a abstenção brasileira no ano de 1993, não será analisado como um estudo de caso específico, pois foi um projeto de resolução não adotado pelo órgão<sup>43</sup>.

##### 4.4.1 O voto brasileiro em relação ao genocídio em Ruanda. (Resolução nº 929)

<sup>43</sup> O projeto contou com as abstenções de Brasil, China, França, Hungria, Japão, Nova Zelândia, Rússia, Espanha, Reino Unido.

O primeiro voto divergente adotado pelo Brasil, a ser analisado, ocorreu em 1994, devido ao genocídio em Ruanda. O tipo de operação empreendida no campo e os interesses estratégicos franceses para empreendê-la foram as justificativas apresentadas pela delegação brasileira para sua abstenção no Conselho.

Uma breve descrição do conflito permite identificar a configuração de forças e a aliança entre o governo francês e a etnia hutu. O tabuleiro estabelecido distanciou o Brasil e dividiu a Sociedade internacional na votação. Como será demonstrado, o voto brasileiro o aproxima de um entendimento pluralista de defesa da soberania e da não intervenção. Logo, reforça o argumento de que a política externa detém compreensão da sociedade de Estados, em que a ordem é o primeiro valor a ser protegido, como demonstrado por Hedley Bull.

A origem dos confrontos entre os Hutus e os Tutsis está relacionada diretamente ao antagonismo que foi criado pela colonização Alemã, em um primeiro momento, e Belga, em seguida. O empreendimento colonial utilizou-se da minoria Tutsi para compor a burocracia e administrar o cotidiano da colônia. Os Hutus, durante esse período, foram deixados para executar as funções ordenadas pelos Colonos – estes com o auxílio dos Tutsis.

A descolonização, que ocorreu na década de 1960, destituiu os Belgas e os Tutsis do governo central. Um sistema de coexistência, que existia entre Ruanda e Burundi, foi desagregado pela política colonial de favorecimento dos Tutsis. Os Belgas administraram a região logo após a Primeira Guerra Mundial, seguindo um mandado da Liga das Nações. A independência e a separação desses territórios ocorreram em 1962. Logo nesse período, os Hutus promovem um massacre de 20.000 Tutsis, que foram obrigados a migrar para Uganda.

Esse primeiro episódio do conflito demonstra o antagonismo que passou a existir na região. Após a descolonização política de Ruanda, o grupo Tutsi exilado, em conjunto com uma dissidência interna Hutu, forma a Frente Patriótica Ruandesa (FPR ou PRF, do inglês *Rwandan Patriotic Front*). Em 1990, esse grupo invade Ruanda e tenta destituir a elite Hutu do poder. Este fato termina com os “Acordos de Arusha”, que são um conjunto de protocolos que trazem solução temporária para o conflito.

Esses acordos foram conquistas das partes com o auxílio da União Africana e das Nações Unidas. O cenário político possuía perspectivas positivas devido à criação da

Missão de Observação Uganda-Ruanda (UNOMUR)<sup>44</sup>, em 22/6/1993, e mediante a Resolução nº 872, de 5/11/1993, com a criação da Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR). A primeira, situada em Uganda, tinha por objetivo auxiliar no monitoramento da condição de livre circulação das rodovias. A segunda, situada em Ruanda, tinha por objetivo monitorar a implementação dos “Acordos de Arusha”, que previam a execução de eleições.

A situação foi agravada quando o avião que transportava o presidente Hutu, Juvénal Habyarimana, foi derrubado em um suposto acidente, no dia 6/4/1994. O fato desencadeou uma perseguição dos Hutus, estimulada e apoiada pelo governo, à minoria Tutsi. No dia 20/4/1994, o CSNU contemplou pela primeira vez o recurso ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas<sup>45</sup>. Apenas no dia 17/5/1994, o CSNU aprovou a ampliação dos 270 soldados da UNAMIR para 5.500. Em princípio, a decisão foi tomada com relativa rapidez.

A ampliação, porém, ocorreu apenas em outubro de 1994, sete meses após o incidente. A delonga em mobilizar as tropas demonstra o desinteresse dos membros do CSNU. Entre as razões para esse fato, encontram-se as experiências acumuladas nas operações anteriores, principalmente na Somália, associada à nova política norte-americana para operações de paz. A Decisão Diretiva Presidencial nº 25, de 3/5/1994 (PDD-25), passou a limitar o envolvimento norte-americano em arenas que não afetassem interesses vitais dos EUA (PATRIOTA, 1998). A ausência de engajamento norte-americano conduz a ineficácia da Resolução nº 925, de 8/6/1994. Essa Resolução aprovou a expansão da UNAMIR, porém nenhum país apresentou um plano que incluísse o *hard power* necessário para o campo de batalha.

O desengajamento dos países membros levou à adoção de uma nova resolução no dia 22/6/1994. A Resolução nº 929, adotada com 10 votos (abstenção da China, da Nigéria, da Nova Zelândia, do Brasil e do Paquistão), aprovou a “Operação Turquesa”. Logo no dia seguinte à adoção da Resolução, 2.000 franceses estavam em Ruanda. Alguns dias depois, uma “zona de proteção humanitária” no sudoeste do país foi estabelecida.

Nesse período, as forças da RPF e do governo Hutu estavam em disputa pelo

---

<sup>44</sup>Os países que contribuíram com observadores foram: Bangladesh, Botswana, Brasil, Hungria, Holanda, Senegal, República Tcheca e Zimbábue.

<sup>45</sup>O Capítulo VII versa sobre ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. O capítulo define os critérios para operações de força.

controle do país. A operação, porém, foi aprovada com um número significativo de abstenções. Os membros do Conselho sinalizaram para os objetivos ocultos do governo francês.

Anos mais tarde, o atual presidente de Ruanda, Paul Kagame, no 13º aniversário do genocídio, declarou à imprensa que a Operação Turquesa protegeu as lideranças Hutus, responsáveis pelo massacre. De fato, existia disputa por influência geopolítica na região. Os Tutsis e a RPF possuíam aliança com a Alemanha e os Hutus, com a França.

A mudança de um governo Tutsi para Hutu interessava aos franceses. A operação, em 1994, não contou com o apoio do governo Hutu e, por isso, foi uma missão de *enforcement*, baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Entre os argumentos adotados pelo Brasil na posição defendida em relação à Operação Turquesa, dois merecem destaque inicial: a dificuldade de manter uma operação de paz e uma operação de força de modo simultâneo; e a preocupação em relação às “segundas intenções” da delegação francesa.

A impossibilidade de coordenar duas modalidades de operações é ilustrada pelo discurso do representante brasileiro: *“My Government has also learned with preoccupation that some countries that had previously announced their intention of making troops available to UNAMIR are, in the light of present events, having second thoughts and reviewing their offers”* (SARDENBERG, 1994b). A orientação defendida pelo Brasil foi a de reforçar o trabalho da UNAMIR, ao invés de autorizar uma operação de força. A abstenção contém direta relação com o princípio da não-intervenção.

Conforme defendido pelo embaixador brasileiro, as tropas enviadas para Ruanda – sob o comando da França – não obtiveram o apoio das partes envolvidas no conflito. Além disso, o motivo para não enviar um batalhão militar, de modo a apoiar o trabalho da UNAMIR, apresentou razoabilidade aos demais membros do CSNU. Os “pensamentos ocultos” da delegação francesa levantaram dúvidas sobre a operação para a delegação brasileira. Segundo o embaixador Sardenberg,

[...] os projetos de expansão de influência francesa na África não eram apenas percebidos pela Bélgica e visavam também outros países, e em particular vários lusófonos (Guiné-Bissau, Cabo Verde e Angola especialmente). O número significativo de abstenções e a escassa adesão africana à iniciativa lançavam dúvidas sobre sua legitimidade e impedia que a operação sequer pudesse ser designada como “multinacional”. (SARDENBERG, 1994 *apud*, PATRIOTA, 2010, p. 114).

As críticas serão desferidas, também, pelo embaixador Patriota:



O trágico da operação turquesa reside no fato de que uma situação unanimemente repudiada pela comunidade internacional e que poderia ter sido um fator de congregação nacional, deu ensejo a uma intervenção supostamente humanitária, cujos objetivos políticos não conseguiram permanecer camuflados. A operação foi recebida com cinismo, incentivando a percepção segundo a qual os novos conceitos intervencionistas constituem formas paternalistas ou neo-colonialistas de administração das relações internacionais por um diretório desenvolvido, insensível às causas profundas dos conflitos no mundo em desenvolvimento e indiferente a suas aspirações por progresso social e econômico. (PATRIOTA, 2010, p. 115).

As observações realizadas por Sardenberg e por Patriota demonstram tendência da política externa em adotar uma conduta normativa orientada pela não-intervenção. O caso extremo de Ruanda contou com um número elevado de abstenções no órgão, contudo, foi aprovado pelo CSNU. A maioria da sociedade internacional optou por aceitar a intervenção francesa. Nessa resolução, pode-se identificar uma ênfase da maioria, em proteger os Direitos Humanos em detrimento da soberania. Ou seja, ainda sendo possível identificar um clima de desconfiança entre parcela dos membros do órgão, tal como demonstrado pela fala do embaixador Sardenberg, a operação foi aprovada. O fato revela, por um lado, a influência de interesses “ocultos” da delegação francesa, e, por outro, a ausência de alternativas dos membros do CSNU em encontrar uma forma de proteção da minoria Tutsi. Como resultado, a “Operação Turquesa” foi aprovada e demonstrou uma inclinação solidarista do órgão. A política externa, contudo, divergiu desta orientação e revelou pressupostos baseados em uma sociedade internacional pluralista.

#### 4.4.2 O voto brasileiro em relação à operação MNF no Haiti (Resoluções nº 904, 944, 948 e 964)

Após a abstenção brasileira relacionada à Operação Turquesa, as outras quatro abstenções foram dirigidas à operação multinacional deslocada para o Haiti. Assim como a resposta do Brasil à intervenção liderada pela França em Ruanda demonstra entendimento pluralista da sociedade internacional, a posição relacionada ao Haiti reafirma esta hipótese. Uma breve exposição do caso demonstra mudança abrupta no voto do Brasil após a delegação norte-americana reorientar sua ênfase para uma postura intervencionista.

A análise da crise estabelecida devido à deposição do presidente Jean Bertrand

Aristide pelos militares, chefiados por Raoul Cédras, merece destaque. O golpe de estado projetado para depor o presidente, eleito democraticamente, foi respondido, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), no início da crise. Em princípio, os mecanismos previstos pelo Compromisso de Santiago com a Democracia e a renovação do Sistema Interamericano, adotado em junho de 1991, foram utilizados pela organização. O acompanhamento da crise pela OEA ocorreu de modo coordenado com a (AGNU), por meio da Missão Civil Internacional para o Haiti (MICIVIH)<sup>46</sup>. As tentativas de solucionar o impasse pela combinação dos esforços da OEA e da AGNU, porém, não foram recebidas por Cédras. A crise passou a fazer parte da agenda do CSNU.

A consideração de sanções econômicas e militares mandatórias, mediante a utilização do Capítulo VII da Carta da ONU, forçaram a mudança da posição de Cédras. A nova postura resultou no acordo de *Governor's Island* e no Pacto de Nova Iorque, que determinaram a devolução do poder ao presidente Aristide e um período de seis meses para a transição, respectivamente.

Os acordos, porém, não chegaram a termo. Cédras expulsou a missão da AGNU e inviabilizou o retorno de Aristide a Porto Príncipe. O recuo da posição dos militares fez com que o CSNU, mediante as Resoluções nº 873, 875 e 841, apoiadas pelo Brasil em 1993, adotasse sanções econômicas e militares ao Haiti. Até este ponto do conflito, a delegação brasileira apoiou as decisões do CSNU, baseando-se no apoio a Aristide, assim como as decisões emanadas pela OEA (PATRIOTA, 2010).

O aprofundamento da crise ocorreu quando contingentes de refugiados provenientes do Haiti passaram a se deslocar para os EUA. O êxodo teve como motivo a supressão das condições de vida desta população, devido às sanções impostas pelo CSNU.

A questão transformou-se em assunto prioritário para o governo norte-americano, que começou a movimentação diplomática, no âmbito do CSNU, para aprovar uma operação multinacional. O objetivo foi depor o regime de Cédras, restituir Aristide às funções presidenciais e interromper o embargo. O endurecimento da postura americana conduziu a divergência de posições entre Brasil e EUA.

A postura defendida pela delegação brasileira era contrária a qualquer intervenção direta. As quatro abstenções do Brasil em 1994, relacionadas às Resoluções nº 904, 944, 948 e 964, estiveram diretamente vinculadas à oposição brasileira à

---

<sup>46</sup> Criada pela Resolução nº 47/20B da AGNU.

intervenção. O embaixador Sardenberg, em primeiro lugar, enfatizou a diferença entre a América Latina e o Oriente Médio, em relação à forma de lidar com os conflitos. Criticou a linguagem usada pela Resolução nº 904, similar à adotada pela Resolução nº 687. Neste sentido, lembrou a natureza interestatal da operação Tempestade no Deserto, voltada para desanexar o Kuwait do Iraque, em oposição à natureza intraestatal do golpe no Haiti. Por fim, criticou o pouco tempo destinado à negociação pacífica do conflito. Os trechos da justificativa pronunciada merecem citação direta:

*For the first time in history the Security Council is holding a discussion on the use of force under Chapter VII in connection with a country of the Western Hemisphere. This is an issue of the utmost seriousness for all countries of the region. I should stress, in addition, that the Council is dealing with a fast-evolving problem. Just a few days ago our working assumptions changed dramatically. The issue then under discussion was the formation of a reconfigured United Nations peace-keeping force which would be deployed with the aim of assisting in the recovery of Haiti once the de facto authorities had left. Quite recently, however, the focus of our work shifted to the issue of the immediate establishment of a multinational force with the purpose of intervening in Haiti.*

*Due to this abrupt shift, Brazil sees serious difficulties in the draft resolution before the Council. Operative paragraph 4, in particular, contains language similar to that in resolution 678 (1990) regarding the Gulf War. That was a situation of a totally distinct political and legal nature, in a different political and regional context resulting from the invasion of one country by another, an act which gave rise at the time to the strongest reaction by the international community.*

*It is our view that the short time available to us was not sufficient for the full consideration of the vast, complex and unpredictable implications of the situation in Haiti. The risks involved, not only for the Haitian people but also for the international community, should not be underestimated. For that very reason, the defense of democracy should always be consistent with principles governing relations between States and does not entail the recourse to force under the terms now being considered. These terms constitute a worrisome departure from the principles and customary practices adopted by the United Nations as regards peace-keeping.*

*Brazil will abstain in the voting. (SARDENBERG, 1994a)<sup>47</sup>*

<sup>47</sup> Tradução livre do inglês: Pela primeira vez na história o Conselho de Segurança está realizando uma discussão sobre o uso da força nos termos do Capítulo VII em conexão com um país do Hemisfério Ocidental. Este é um assunto de extrema seriedade para todos os países da região. Gostaria de salientar, além disso, que o Conselho está a lidar com um problema de rápida evolução. Há apenas alguns dias atrás nossos pressupostos de trabalho mudaram drasticamente. O problema, então em discussão, era a formação de uma reconfigurada força de paz das Nações Unidas que seria implantado com o objetivo de ajudar na recuperação do Haiti, uma vez que as autoridades de fato haviam partido. Muito recentemente, no entanto, o foco do nosso trabalho deslocou-se para a questão do estabelecimento imediato de uma força multinacional, com o objetivo de intervir no Haiti. Devido a esta mudança abrupta, o Brasil vê sérias dificuldades para o projeto de resolução perante o Conselho. O parágrafo dispositivo 4, em particular, contém linguagem semelhante à resolução 678 (1990) a respeito da Guerra do Golfo. Essa foi uma situação de natureza política e jurídica totalmente distinta, em um contexto político e regional diferente resultante da invasão de um país por outro, um ato que deu origem, na época, à reação mais forte da comunidade internacional. É nossa opinião que o pouco tempo disponível para nós não foi suficiente para a plena consideração das vastas, complexas e imprevisíveis implicações da situação no Haiti. Os riscos envolvidos, não só para o povo haitiano, mas também para a comunidade internacional, não devem ser subestimados. Por essa razão, a defesa da democracia deve ser sempre coerente com os princípios que regem as relações entre Estados e não implicar o recurso da força, nos termos agora a serem considerados. Estes termos constituem um desvio preocupante dos princípios e práticas comuns adotadas pelas Nações Unidas a

A posição brasileira evidencia uma conduta normativa de privilegiar a soberania em detrimento dos direitos humanos na América Latina. Tal como demonstrado, a intervenção demonstrou uma reorientação da posição norte-americana em relação a flexibilizar a soberania do estado Haitiano. Diante das categorias pluralista/solidarista de sociedade internacional, o CSNU aprovou uma resolução com aspecto solidarista. A abstenção brasileira demonstra o desacordo diante da mudança de posição norte-americana e, portanto, evidencia a concepção pluralista de sociedade internacional da política externa brasileira.

---

respeito da manutenção da paz.  
O Brasil abster-se-á na votação.

#### 4.5 (SEÇÃO 5) O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ

A análise da inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas não se deve limitar ao âmbito ideacional. A descrição do engajamento brasileiro nas operações de paz é relevante como forma de testar a consistência da hipótese descrita por Lafer. A argumentação foi estruturada de modo a evidenciar a racionalidade nas opções adotadas pelo Brasil e confrontá-la com o paradigma grociano de atuação. A seção inicia com um histórico do engajamento brasileiro em operações de paz até o ano de 1999 e conclui com uma breve análise do modelo de conduta adotado.

O histórico do engajamento brasileiro em operações de paz pode ser dividido em dois períodos: o primeiro período (quadro 7), que iniciou em 1957 e foi até 1967, caracterizado pelo envolvimento em seis operações. O segundo período (quadro 8) iniciou em 1989 e foi até 2001, em que se desenvolveu atuação diversificada, porém, de maior destaque para os países de língua portuguesa (FONTOURA, 1999, p. 217).

O período intermediário, que compreende de 1967 até 1989, coincide com a Ditadura Militar no Brasil. Nesse ínterim, o País ocupou assento no CSNU apenas uma vez. Pode-se afirmar que houve um deslocamento dos objetivos do Brasil em relação ao mecanismo de segurança coletiva, fator decisivo na compreensão do distanciamento das operações de paz no período militar.

Missão	Pessoal Cedido			total	Contribuição	País
	militares	policiais	civis			
UNEF I	6300	0	0	6300	O Brasil participou com um batalhão de infantaria de cerca de 600 homens de janeiro de 1957 a junho de 1967 (chamado Batalhão de Suez). Além do envio da tropa, O Brasil exerceu o comando operacional da UNEF I de janeiro a agosto de 1964 ( General Carlos Paiva) e de janeiro de 1965 a janeiro de 1966).	Faixa de Gaza
ONUC	179	0	0	179	O Brasil cedeu tripulações e pessoal de terra para operar aviões de transporte e helicópteros de julho de 1960 a junho de 1964.	CONGO
UNSF	2	0	0	2	O Brasil concordou com o desdobramento de militares servindo na UNEF I para auxiliar na missão avançada da UNSF de 18/08 a 21/09/1962	Guinea Ocidental
DOMREP	1	0	0	1	O militar brasileiro serviu ao exército do Representante permanente do SGNU na República Dominicana de maio de 1965 a outubro de 1966.	República Dominicana
UNIPOM	10	0	0	10	O Brasil cedeu observadores militares que atuaram na fronteira entre Índia e Paquistão, após o cessar-fogo da guerra de 1965, de 28/09/1965 a 22/03/1966	Índia- Paquistão
UNFICYP	46	0	1	47	O Embaixador Carlos Alfredo Bernardes atuou como representante Especial do Secretário-Geral da ONU de setembro de 1964 a janeiro de 1967. Acordo assinado entre os Exércitos da Argentina e do Brasil em 1995 permite que dois militares brasileiros passem a integrar o batalhão argentino em Chipre.	CHIPRE

QUADRO 6- PRIMEIRA FASE DE ENGAJAMENTO DO BRASIL NO CSNU

FONTE: FONTOURA (1999)

No primeiro período, o Brasil participou de seis operações. O número que se destaca na tabela está associado ao efetivo acumulado de 6300 homens em 10 anos de operações encaminhados para Suez.

O Brasil foi o quarto maior contribuinte de tropas para a região, enquanto Índia, Canadá e Iugoslávia, foram os que mais cederam. O envio desse batalhão, no entender de Vizentini (2004), foi uma tentativa da política exterior do presidente Juscelino Kubitschek de estreitar os vínculos com a política externa norte-americana, de modo a demonstrar o potencial do Brasil ao mundo, assim como de aproximar o Brasil do Oriente Médio (PILLA, 2011, p. 23).

As duas outras operações, a ONUC e a UNFICYP, não tiveram contribuições de tropas significativas. A operação no Congo contribuiu com o transporte de alimentos e de pessoas. E a operação no Chipre contribuiu com um militar exercendo cargo estratégico para a missão.

No segundo período<sup>48</sup> (QUADRO 8), o Brasil encaminhou tropas para Moçambique, Angola e Timor-Leste – todos países de língua portuguesa. Equipes médicas foram deslocadas para Angola, El Salvador e Moçambique. Enviou também observadores para Angola, El Salvador, Iugoslávia, Moçambique, Uganda-Ruanda, Camboja, Libéria, África do Sul, Guatemala, Croácia (Península de Prevlaka e Eslavônia Oriental), Macedônia e Timor-Leste. Estes países estiveram presentes na Agenda do CSNU no período considerado, de modo que o Brasil acompanhou a Agenda, encaminhando, em geral, observadores.

O destaque do segundo período refere-se à ênfase direcionada aos países de língua portuguesa. Em contraste com o período anterior, no qual o País enviou tropas para o Oriente Médio e para a África, na década de 1990, a opção foi para os membros da Comunidade de Países de língua Portuguesa (CPLP).

Missão	Pessoal Cedido			total	Contribuição	País
	militares	policiais	civis			
UNAVEM I	16	0	0	16	Cessão de observadores militares de janeiro de 1989 a maio de 1991, bem como de uma equipe médica do Exército, a partir de 1990. O General de Brigada Péricles Gomes chefiou o Grupo de Observadores Militares durante o mandato da missão em Angola.	ANGOLA
ONUCA	34	0	0	34	Cessão de observadores militares de abril de 1990 a janeiro de 1992.	AMÉRICA CENTRAL
UNAVEM II	77	39	4	120	Cessão de observadores militares e policiais de maio de 1991 a fevereiro de 1995, bem como uma equipe médica de 14 médicos e enfermeiros do exército. Nas eleições de 1992, foram enviados observadores eleitorais do TSE.	ANGOLA
ONUSAL	63	16	5	84	Cessão de observadores militares e policiais de junho de 1991 a abril de 1993. Além disso, enviou-se uma unidade médica, de abril a maio de 1992. Observadores eleitorais do TSE monitoraram os dois turnos das eleições realizadas em El Salvador em 1994.	EL SALVADOR
UNPROFOR	90	23	0	113	Cessão de observadores militares e policiais de agosto de 1992 a dezembro de 1995.	IUGOSLÁVIA
ONUMOZ	218	66	16	300	Cessão de observadores militares e policiais de janeiro de 1993 a dezembro de 1994. De junho a dezembro de 1994, o exército manteve uma companhia de paraquedistas reforçada de 170 homens. O General de Divisão Lélcio Gonçalves Rodrigues da Silva chefiou o componente militar da ONUMOZ de fevereiro de 1993 a fevereiro de 1994. No total, 15 observadores eleitorais, 13 do TSE e 2 do MRE, foram cedidos à ONU para supervisionar as eleições de outubro de 1994.	MOÇAMBIQUE
UNOMUR	13	0	0	13	Cessão de 10 observadores militares e de uma unidade médica de três militares de agosto de 1993 a setembro de 1994.	UGANDA-RUANDA
UNTAC	0	0	19	19	observadores eleitorais	CAMBOJA
UNOMIL	3	0	0	3	Cessão de observadores militares da UNAVEM II para servirem na Libéria de setembro a novembro de 1993.	LIBÉRIA
UNOMSA	0	0	12	12	Cessão de uma consultora do TSE e de 11 observadores eleitorais para supervisionar as eleições na África do Sul em abril de 1994.	ÁFRICA DO SUL
MINUGUA	39	37	0	76	Cessão de oficiais de ligação de observadores policiais de outubro de 1994 a setembro de 1997. Missão híbrida: civil 1994-1996 e missão de paz em 1997.	GUATEMALA
UNAVEM III	4174	48		4222	Cessão de um batalhão de infantaria (800 militares), uma companhia de engenharia (200), dois postos de saúde avançados (40 médicos e enfermeiros) e cerca de 40 oficiais de Estado-Maior de agosto de 1995 a julho de 1997. Forneceu também observadores militares e policiais. Dois militares argentinos compuseram o contingente brasileiro, com base no acordo de 1995 assinado entre os dois Estados.	ANGOLA
UNCRO	2	1	0	3	Cessão de observadores militares e um observador policial de maio de 1995 a janeiro de 1996.	CROÁCIA
UNPREDEP	5	0	0	5	Cessão de observadores militares de maio de 1995 a março de 1999.	MACEDÔNIA
UNTAES	9	2	0	11	Cessão de observadores militares de janeiro de 1996 a janeiro de 1998.	ESLAVÔNIA ORIENTAL
UNMOP	5	0	0	5	Cessão de observadores militares de janeiro de 1996 a dezembro de 2002.	PENÍNSULA DE PREVLAKA
MONUA	35	39	0	74	Após o término do mandato da missão, em fevereiro de 1999, o Brasil colocou à disposição uma equipe médica de 15 militares durante o período de liquidação da	ANGOLA
UNAMET	5	16	19	40	Cessão de oficiais de ligação e observadores policiais de julho a novembro de 1999. Ademais, 10 peritos eleitorais de TSE e 9 integrantes do sistema brasileiro de "United Nations Volunteers" monitoraram o referendo de setembro de 1999.	TIMOR LESTE
UNTAET	472	36	29	537	Cessão de observadores militares e policiais, bem como de oficiais de Estado-Maior. Ademais, forneceu um pelotão reforçado de Policiais do Exército com até 70 voluntários em 2000. O General de Brigada Sérgio Rosário chefiou os observadores militares em 2001. Dois militares argentinos integraram o contingente brasileiro, à luz do acordo de 1995 entre os dois exércitos.	TIMOR LESTE

QUADRO 7- SEGUNDA FASE DE ENGAJAMENTO DO BRASIL NO CSNU

FONTE: FONTOURA (1998)

<sup>48</sup> O levantamento realizado por Fontoura (1999) não levou em consideração a UNSCOM, programa para verificar o desarmamento do Iraque.

Entre 1991 e 2001 o País enviou observadores militares e civis para UNAVEM I, ONUCA, UNAVEM II, ONUSAL, UNPROFOR, UNOMUR, UNTAC, UNOMIL, UNONSA, MINUGUA, UNCRO, UNPREDEP, UNTAES, UNMOP, UNAMET, UNTAET. Excetuando-se a ONUMOZ e a UNAVEM III, o total de militares enviados como observadores foi de 237 e o total de observadores policiais e civis foi de 60. O fato que revela a inclinação da política externa está no batalhão de infantaria, com 800 militares; na companhia de engenharia, com 200; e os 40 oficiais do Estado-Maior deslocados para a UNAVEM III, somados à companhia de paraquedistas, 170 homens enviados para a ONUMOZ. Ambos os países, Angola e Moçambique, respectivamente, foram os maiores receptores das ações do Brasil no mecanismo de segurança coletiva. Nota-se, portanto, uma inclinação para o fortalecimento dos laços com os países de língua portuguesa na década de 1990.

De fato, a ligação entre o Brasil e os países de língua portuguesa, especialmente os africanos, já estava indicada nos discursos do Brasil no CSNU. No ano de 1993 a única aparição do chanceler Fernando Henrique Cardoso no órgão ocorreu para demonstrar o apoio do Brasil à renovação do mandato da UNAVEM II. Na ocasião reiterou os laços culturais que aproximam Angola e Brasil.

The Brazilian people is linked to the people of Angola by close ties of friendship and by a close historical and cultural kinship. We value those ties highly and will continue to contribute, to the best of our ability, to promoting a peaceful and democratic solution to the conflict in that country. (CARDOSO, 1993)<sup>49</sup>

A afinidade cultural entre os países de língua portuguesa é enfatizada todas as vezes que o Brasil faz um pronunciamento no CSNU, em que a agenda refere-se aos países lusófonos. A noção de amizade entre Brasil e Angola, no ano de 1993, por exemplo, esteve presente nas Resoluções nº 811, 823, 834, 851, 864 e 890, assim como entre Brasil e Moçambique, nas Resoluções nº 818, 850, 863, 882. Do mesmo modo, também enfatizando noções de amizade entre ambos os países, no discurso,

Mozambique is a nation with which Brazil has especially close ties of friendship and cooperation, which take root in the identity of language, in deep similarities of culture and in a common historical background, as well as in shared aspirations for

---

<sup>49</sup> Tradução livre do inglês: O povo brasileiro está ligado ao povo de Angola por estreitos laços de amizade e por uma próxima afinidade histórica e cultural. Nós valorizamos muito esses laços e continuaremos a contribuir, com o melhor de nossa capacidade, para promover uma solução pacífica e democrática para o conflito naquele país.



O conceito de amizade – entre os países lusófonos – é a justificativa encontrada nos discursos para a opção da política externa demonstrada no quadro 8. Em síntese, o Brasil aumentou sua participação em operações de paz após a redemocratização, com ênfase para o envio de tropas aos países de língua portuguesa.

Os dados do Brasil sobre o engajamento em operações demonstraram convergência com os pressupostos teóricos adotados. A opção pelo multilateralismo foi um traço encontrado desde o surgimento do Regime de Segurança coletiva das Nações Unidas. A diminuição do grau de envolvimento com o regime ocorre apenas durante a ditadura militar no Brasil e aponta para um período de afastamento. Os demais anos, iniciados em 1945 e encerrados em 1999, coincidentes com o fim do recorte temporal selecionado pela pesquisa, demonstraram participação do país aos interesses e valores compartilhados pelos estados da sociedade internacional. A constatação permite as seguintes conclusões:

Em primeiro lugar, o período de afastamento da participação brasileira demonstra um interregno diante do “desejo de participação”, constatado de 1945 à 1965 e de 1988 à 2001. Em termos absolutos, são 33 anos de participação e 23 anos de afastamento, dos quais dois rompem essa lógica quando o Brasil assume o assento não permanente entre 1967-68. Descontados esse período, são 21 anos de distância e 35 anos de participação.

Os dados distanciam a afirmação da literatura de que a Guerra Fria corresponde a um período no qual o Brasil estaria distanciado da sociedade internacional. Os primeiros anos de atuação, coincidentes com a primeira fase de engajamento, tal como classificada por Fountoura(1999), e que vão de 1957 a 1967, demonstram participação e compartilhamento de posições com as operações de paz. Em especial, o batalhão de Suez, maior efetivo do Brasil no período, demonstram interesse de participação.

O intervalo de tempo de não participação, entre 1965 e 1988, e que são rompidos entre 1967-68, demonstram o desencaixe conjuntural entre os interesses nacionais e os valores da sociedade internacional, em termos absolutos.

O interregno é revertido com o retorno da participação após a redemocratização. O período coincide com o objeto de estudo da corrente pesquisa. É possível afirmar, durante

---

<sup>50</sup> Tradução livre do inglês: Moçambique é um país com o qual o Brasil mantém relações particularmente estreitas de amizade e cooperação, que têm raiz na identidade da língua, com semelhanças profundas na cultura e no antecedente histórico comum, bem como nas aspirações compartilhadas para o desenvolvimento econômico e social.

os anos 1990, uma postura grociana de atuação para com as operações de paz das Nações Unidas derivada da opção pelo multilateralismo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa realizada procurou demonstrar a influência do grocianismo na política externa brasileira. Os discursos, os votos, e o envio de tropas, foram porções, da relação estabelecida entre o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, selecionados como objeto específico da investigação. Em conjunto, os níveis de interação evidenciaram o conceito de sociedade internacional, como uma variável de necessária consideração no comportamento externo do Brasil.

Em especial, a agenda de segurança internacional da década de 1990 foi caracterizada pela revalorização do mecanismo de segurança coletiva, criada na Conferência de São Francisco, em 1945. A atuação dos membros do Conselho de Segurança, nessa fase de “desparalisa” no funcionamento do órgão, permitiu a observação das características de atuação dos estados membros. O volume de resoluções adotadas por consenso, o número de tropas empregadas, os debates entre os estados, deixaram registros históricos de interesse para a compreensão da política externa dos atores-jogadores deste sistema.

O conceito de sociedade internacional, inaugurado por Wight e complementado por Bull, permite a inclusão de aspectos normativos na análise das relações internacionais, ao buscar identificar o papel dos valores no encadeamento dos fenômenos da história mundial. O Conselho de Segurança representa um órgão que reúne as múltiplas potências mundiais em um fórum de proposição comum. A análise dos discursos destes atores revalam registros conceituais, na forma de conceitos empregados pelos representantes destes estados. Estes registros permitem a avaliação dos valores encontrados com maior frequência nos pronunciamentos empreendidos. A sociedade internacional é tributária da existência desta variável na interação entre os estados.

Os conceitos desenvolvidos por Wight e por Bull, situados no nível de análise do sistema internacional, foram adaptados pelo ex-ministro Celso Lafer para investigar a atuação da política externa brasileira. A ponte de ligação entre a existência de uma sociedade internacional e a existência do grocianismo nas posições empreendidas pelo Brasil foram encontradas na atuação emblemática de Ruy Barbosa na II Conferência de paz realizada na Haia, em 1907. O delegado do Brasil, segundo Lafer, inaugurou a valorização do Direito Internacional como um pressuposto das posições adotadas pelo Brasil, em sua relação com o ambiente multilateral. Desde Ruy, a política externa demonstra a influência das normas como uma “constante grociana de atuação

multilateral” (LAFER, 2001). É precisamente este o aspecto de interesse explorado pela pesquisa empreendida.

De maneira similar a II Conferência de paz, as reuniões do Conselho de Segurança representam o cenário propício para a investigação do grocianismo na política externa brasileira. A instrumentalização metodológica deste conceito foi realizada, com o auxílio da análise de conteúdo quantitativa. O resultado desta aplicação demonstrou a recorrência do conceito de “comunidade internacional” nos discursos dos delegados do Brasil. A proximidade entre este e o conceito de “sociedade internacional” foi evidenciada pela emprego sintaticamente equivalente de ambas as expressões por delegados brasileiros.

A escolha da análise quantitativa, como primeira etapa da investigação, possibilitou uma compreensão geral da totalidade de discursos, nos dois biênios de participação do Brasil. O objetivo foi demonstrar a recorrência dos registros conceituais, com possibilidades de injunção com a arquitetura analítica da escola inglesa de relações internacionais.

A etapa seguinte da investigação procurou identificar, nas votações do Brasil, o modelo de conduta grociano. A recorrência dos votos favoráveis às resoluções do CSNU revelaram um alto grau de convergência, com as posições da maioria dos membros. Esta dimensão, de fato, revela o compartilhamento de interesses e de valores entre os atores participantes do órgão. A sociedade internacional existe, no entender de Bull, “quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns”. (BULL, 2002, p. 19). A predominância do consenso entre os membros do CSNU, bem como o grau de convergência das votações do Brasil evidenciam esta ontologia.

A porcentagem mínima de votos em que o Brasil divergiu das resoluções aprovadas foram exploradas por dois estudos de caso. A mudança de ênfase da análise, em direção a abordagem qualitativa, possibilitou a investigação do tipo de concepção de sociedade internacional que o país detém. Os casos de Ruanda e do Haiti demonstraram a predominância da soberania e da não-intervenção como valores prioritários. A orientação está próxima da concepção pluralista da sociedade internacional. A investigação qualitativa, portanto, auxiliou a explorar o embate entre os valores pelos quais a sociedade esta baseada: de um lado, a ordem soberanista ou pluralista e, de outro, a ordem solidarista. Diante deste conflito, a política externa pautou-se pela primeira

compreensão.

Enfim, a análise quantitativa das tropas revelou um incremento de participação do Brasil, no período de estudo considerado. A última dimensão evidenciou a opção material de envolvimento com as operações de paz. A última dimensão da análise retira o objeto de estudo do nível ideacional, baseado nos discursos e, em certa medida, dos votos para a análise do engajamento efetivo. Em conjunto, as múltiplas dimensões revelaram a influência do grocianismo na inserção multilateral do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. Lindren. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

AMORIM, Celso. CSNU. [Discurso em reunião sobre o terrorismo]. **S/PV.3864**. 20/3/1998a. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

\_\_\_\_\_. CSNU. [Discurso para a Resolução 1203]. **S/PV.3937**. 24/10/1998b. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

ARARIPE, Luiz de Alencar. Tratado de Versalhes (1919). In: MAGNOLI, Demétrio. (Org.). **História da paz**. São Paulo: Contexto, 2008.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: UnB, 2002.

\_\_\_\_\_. Remembering Hedley. **Australian National University**. 2011. Disponível em: <[http://epress.anu.edu.au/sdsc/hedley/mobile\\_devices/ch08s02.html](http://epress.anu.edu.au/sdsc/hedley/mobile_devices/ch08s02.html)>. Acesso em: 16/3/2013.

\_\_\_\_\_. The grotian conception of international society. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin. (Orgs.). **Diplomatic investigations**: essays in the theory of International Politics. London: Allen and Unwin, 1966.

CARDOSO, Fernando Henrique. CSNU. [Discurso para a Resolução 834]. **S/PV.3226**. 1/6/1993. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100001&script=sci_arttext)>. Acesso em: 24/9/2013.

\_\_\_\_\_. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

DAL RI JUNIOR, Arno. Prefácio. In: GROTIUS, Hugo. **O direito da paz e da guerra**. v. 1. Ijuí: UNIJUI, 2004.

FONSECA JR. G. **A legitimidade e outras questões internacionais**: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. CSNU. [Discurso para a Resolução 1244]. **S/PV.4011**. 10/6/1999. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

\_\_\_\_\_. CSNU. [Discurso em reunião sobre a situação do Timor Leste]. **S/PV.4043**. 11/9/1999a. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

\_\_\_\_\_. CSNU. [Discurso em reunião sobre a situação da África]. **S/PV.4049**. 29/9/1999b. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

\_\_\_\_\_. CSNU. [Discurso para a Resolução 1284]. **S/PV.4048**. 17/12/1999c. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tарisse da. **O Brasil e as operações de paz de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. ed. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert Owen. Ideas and foreign policy: an analytical Framework. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert Owen (Orgs.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca/London: Cornell University, 1993.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin/Claret, 2001.

INFERÊNCIA. In: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Eletrônico Houaiss**. 2009. 1 CD-ROM.

JUBILUT, Liliana Lyra. **Não intervenção e legitimidade internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. ed. 2. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, dec. 2010. Disponível em: <>. Acesso em: 1/9/2013.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Editora Vozes. (Clube do Livro Liberal). Disponível em: <[http://www.xr.pro.br/if/locke-segundo\\_tratado\\_sobre\\_o\\_governo.pdf](http://www.xr.pro.br/if/locke-segundo_tratado_sobre_o_governo.pdf)>. Acesso em: 13/01/2013.

LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH, Jennifer; ZAUM, Dominik. (Orgs.). **The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945**. Nova Iorque: Oxford University, 2008.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Charter of the United Nations**. 1945. Disponível em: <[www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml](http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml)>. Acesso em: 29/10/2012.

\_\_\_\_\_. CONSELHO DE SEGURANÇA (CSNU). [Discursos dos representantes

brasileiros]<sup>51</sup>. S/PV. **Biblioteca Virtual Dag Hammarskjold**. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 26/10/2012.

\_\_\_\_\_. **Permanent mission of Brazil to the United Nations**. 1999. Disponível em: <[http://www.un.int/brazil/Livro\\_CSNU/Americas.htm](http://www.un.int/brazil/Livro_CSNU/Americas.htm)>. Acesso em: 04/09/2013.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. ed. 2. Brasília: FUNAG, 2010.

PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. **Direito internacional público**. ed. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PILLA, Bruno. **O posicionamento do Brasil sobre o Oriente Médio no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1993-2005)**. 132 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez., p.305-335, 2000.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Revisitando a escola inglesa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 131-138, 2006.

SARDENBERG, Renato Mota. CSNU. [Discurso para a Resolução 813]. **S/PV.3188**. 26/3/1993a. Biblioteca Dag Hammarskjold. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

\_\_\_\_\_. CSNU. [Discurso para a Resolução 818]. **S/PV.3198**. 14/4/1993b. Biblioteca Dag Hammarskjold. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

\_\_\_\_\_. CSNU. [Discurso para a Resolução 850]. **S/PV.3253**. 9/7/1993c. Biblioteca Dag Hammarskjold. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

\_\_\_\_\_. CSNU. [Discurso para a Resolução 904]. **S/PV.3413**. 31/7/1994a. Biblioteca Dag Hammarskjold. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

\_\_\_\_\_. CSNU. [Discurso para a Resolução 929]. **S/PV.3392**. 22/6/1994b. Biblioteca Dag Hammarskjold. Disponível em: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Acesso em: 16/10/2012.

SMITH, Steve. Is the truth out there?: eight questions about international order. In: PAUL, Thazha Varkey; HALL, John. A. (Orgs.). **International order and the future of world politics**. Cambridge: Cambridge University, 1999.

SOUZA, Emerson Maione de. **A contribuição e o desenvolvimento da escola inglesa**

<sup>51</sup> Os discursos dos representantes brasileiros nas reuniões do Conselho de Segurança estão todos registrados de acordo com o termo em inglês “*Security Council Provisional Verbatim Record*”, ou S/PV. Eles são encontrados na biblioteca virtual Dag Hammarskjold. O número após S/PV se refere ao número da reunião. Podem ser acessados através do endereço eletrônico: <<http://bit.ly/pJFA9P>>. Todos os S/PV foram acessados em: 26/10/2012.



**de relações internacionais**. 156 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0114308\\_03\\_Indice.html](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0114308_03_Indice.html)>. Acesso em 24/12/2012.

\_\_\_\_\_. Ordem e justiça na sociedade internacional pós- 11 de Setembro. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 52, n. 1, jun. 2009. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/s3fxnc>>. Acesso em: 28/12/2012.

STURARO, George Wilson dos Santos. **Estabilidade, credibilidade e poder**: a ‘agente democrática’ da política externa do governo cardoso. 113 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/32816/000786961.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 24/12/2012.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**. São Paulo, v. 15, n. 2, nov., 2003. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/q59q2h>>. Acesso em: 16/9/2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

WALTZ, Kenneth. N. **Man, the state and war**: a theoretical analysis. New York: Columbia University, 1954.

WIGHT, Martin. An anathomy of international thought. **Review of International Studies**, v. 13, n. 3, p. 221-227, Cambridge University, 1987.

## OBRAS CONSULTADAS

AGUILAR, L. Sérgio. As forças de paz do Brasil: balanço. In: BRIGAGÃO, Clóvis; JÚNIOR, Domício Proença. **Brasil e o mundo**: novas visões. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Contribuições à história diplomática: Pierre Renouvin, ou a aspiração do total. **Política Externa**, São Paulo, v. 3, n. 3 p. 183-194, dez. / jan. / fev., 1995. Disponível em: <<http://diplomatizzando.blogspot.com/2011/04/histoire-des-relations-internationales.html>>. Acesso em: 10/1/2013.

BRIGAGÃO, Clóvis; JÚNIOR, Domício Proença. **Brasil e o mundo**: novas visões. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 2002.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1998.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 8-25, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a02.pdf>>. Acesso em: 29/10/2012.

\_\_\_\_\_. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008b.

\_\_\_\_\_. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **A parceria inconclusa**: As relações entre Brasil e Portugal. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

CÉSARIS, Luis Enrique Urtubey. **Reconceitualizando o institucionalismo histórico: path dependence**, agência e mudança institucional. 147 p. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12032010-125421/pt-br.php>>. Acesso em: 15/4/2013.

CORREIA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas**: 1946-2006. Brasília: FUNAG, 2007.

CORREIA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **Palavras do Brasil na ONU 1946-2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2009.

GROTIUS, Hugo. **O direito da paz e da guerra**. v. 1. Ijuí: Unijui, 2004.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

LAFER, Celso. A soberania e os Direitos Humanos. **Lua Nova**, n. 35, 1995.  
Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a06n35.pdf>>. Acesso em: 29/10/2012.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **An agenda for development**. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PBC%20A48935.pdf>>. Acesso em: 29/10/2012.

\_\_\_\_\_. **An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping**. Disponível em: <[http://www.unrol.org/files/A\\_47\\_277.pdf](http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf)>. Acesso em: 29/10/2012.

\_\_\_\_\_. **Supplement to an agenda for peace: position paper of the secretary general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>>. Acesso em: 29/10/2012.

RENOUVIN, Pierre (Org.). **Histoire des relations internationales**. Paris: Hachette, 1994. v. 3.

SILVA, Alexandra de Mello e. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 41, v. 2, p.139-158. [1998].

SOUZA, Emerson Maione de. A escola Inglesa no pós-Guerra Fria: fechamento, tradicionalismo ou inovação?. **Cena Internacional**, v. 8, n. 2, p 29-62. 2006.

\_\_\_\_\_. Re-evaluating the contribution and legacy of Hedley Bull. **Brazilian Political Science Review**. Rio de Janeiro, v. 3, 2008. Disponível em: <[http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212008000100005&lng=en&nrm=iso](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212008000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14/11/2013.

SUR, Serge. **Le Conseil de Sécurité dans l'après 11 Septembre**. Paris: LGDT, 2004.

VATTEL, Emmerich de. **O direito das gentes: ou princípios da lei natural aplicados à condução e aos negócios das nações e dos governantes**. Ijuí: Unijui, 2008.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: UnB, 1985.

\_\_\_\_\_. Western values in international relations. In: BUTTERFIELD, Herbert; WIGHT, Martin. (Orgs.). **Diplomatic investigations: essays in the theory of international politics**.

London: Allen and Unwin, 1966.

\_\_\_\_\_. **International theory: the three traditions.** WIGHT, Gabriele; PORTER, Brian (Eds.). London: Leicester University, 1991.

WOODWARD, Susan L. The Security Council and the wars in the former Yugoslavia. In: LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH, Jennifer; ZAUM, Dominik. (Orgs.). **The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945.** New York: Oxford University, 2008.